UNIVERSITÉ DE TOULOUSE. — FACULTÉ DE DROIT

Le Chancelier de l'Empire Allemand

(ÉTUDE DE DROIT PUBLIC)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE

Par Gilbert de **MONÉS** del **PUJOL**

AVOCAT

TOULOUSE

Vᵗ RIVIÈRE, LIBRAIRE-ÉDITEUR

6, RUE DES LOIS, 6.

—

1901

UNIVERSITÉ DE TOULOUSE. — FACULTÉ DE DROIT

Le Chancelier de l'Empire Allemand

(ÉTUDE DE DROIT PUBLIC)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE

Par Gilbert de MONÉS del PUJOL

AVOCAT

TOULOUSE

Vᵉ RIVIÈRE, LIBRAIRE-ÉDITEUR

6, RUE DES LOIS, 6.

—

1901

FACULTÉ DE DROIT DE TOULOUSE

MM. DELOUME, ✲, Doyen, professeur de Droit romain.
PAGET, ✲, Doyen honoraire, professeur de Droit romain.
CAMPISTRON, professeur de Droit civil.
WALLON, professeur de Droit civil.
BRESSOLLES, professeur de Procédure civile.
VIDAL, professeur de Droit criminel.
HAURIOU, professeur de Droit administratif.
BRISSAUD, professeur d'Histoire générale du Droit.
ROUARD DE CARD, professeur de Droit civil.
MÉRIGNHAC, ✲, professeur de Droit international public et privé.
TIMBAL, professeur de Droit constitutionnel.
DESPIAU, professeur de Législation française des finances et de Législation et Economie industrielles.
HOUQUES-FOURCADE, professeur d'Economie politique.
FRAISSAINGEA, professeur de Droit commercial.
MARIA, agrégé, chargé des Cours d'histoire du Droit public français et histoire des doctrines économiques.
GHEUSI, agrégé, chargé des Cours de Droit maritime et de Droit civil comparé.
MESTRE, agrégé des Facultés de Droit, suppléant,
J. DELOUME, docteur en Droit, suppléant.

HABERT, licencié en Droit, secrétaire des Facultés de Droit et des Lettres.

HUC, ✲, conseiller honoraire à la Cour de Paris, professeur honoraire.
POUBELLE, G. O. ✲, ancien ambassadeur de France, professeur honoraire.

Président de la Thèse : M. TIMBAL.

Suffragants { M. MÉRIGNHAC.
M. MESTRE.

La Faculté n'entend approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat

BIBLIOGRAPHIE

I. SOURCES

1° Documents parlementaires

Comptes rendus sténographiques du Reichstag. — De 1867 à 1871 : *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes*. — Depuis 1871 : *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Deutschen Reiches*.

On trouvera des documents intéressants tirés des délibérations du Reichstag, sur la situation juridique du Chancelier de l'Empire, dans les Hirth's *Annalen des Deutschen Reiches*, année 1886, pp. 521 et suivantes.

2° Documents législatifs

Constitution de l'Empire allemand du 16 avril 1871 (*Bundesgesetzblatt*, 1871, p. 63. — En français : Dareste. Les Constitutions modernes, t. I, pp. 151 et suiv.).

Lois et ordonnances impériales (De 1867 à 1871, Bulletin des lois de la Confédération de l'Allemagne du Nord, *Bundes-*

gesetzblatt des Norddeutschen Bundes. — Depuis 1871 : Bulletin des lois de l'Empire allemand, *Reichsgesetzblatt des Deutschen Reiches*).

Règlements administratifs, instructions du Chancelier (Moniteur central de l'Empire allemand, *Zentralblatt des Deutschen Reiches*). Voir aussi : H. TRIEPEL, *Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrechte*, t. I, Leipzig, 1901; et *Annuaire de législation étrangère.*

II. TRAVAUX.

1° MANUELS DE DROIT PUBLIC ALLEMAND

AD. ARNDT. — Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Berlin, 1901.

HAENEL. — Studien zum Deutschen Staatsrechte, t. I, Leipzig, 1873; t. II, Leipzig, 1880 et 1888.

VON HELD. — Die Verfassung des Deutschen Reiches, Leipzig, 1872.

HIERZMENZEL. — Die Verfassung des Norddeutschen Bundes, Berlin, 1867.

MARQUARDSEN. — Handbuch des œffentlichen Rechts der Gegenwart in Monographien, Fribourg, depuis 1883.

VON MARTITZ. — Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes, Leipzig, 1868.

G. MEYER. — Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, Leipzig, 1878.

VON MOHL. — Das Deutsche Reichsstaatsrecht, Tübingen, 1873.

M. PROEBST. — Die Verfassung des Deutschen Reiches, Munich, 1895.

Von Rœnne. — Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2 vol., Leipzig, 1876, 1877; (voir du même auteur dans les Hirth's *Annalen*, 1871, pages 1-312; 1872, pages 421 et suiv. Das Verfassungsrecht des Deutschen Reiches).

Schulze. — Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, t. I, 1881; t. II, 1886.

Von Seydel. — Kommentar zur Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich., 2e édition, Fribourg, 1897.

Von Seydel. — Das Bayerisches Staatsrecht. Fribourg, Leipzig, 1896.

Von Stengel. — Wœrterbuch des Deutschen Verwaltungsrechts, 2 volumes et des compléments, Fribourg, 1890 (notamment, t. II, v° *Reichskanzler*).

Tudichum. — Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zollvereins, Tübingen, 1870. (Du même auteur, Reichsbeamten Recht dans les Hirth's *Annalen*, 1876, pp. 271 et suivantes.

Zorn. — Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, 2 vol., Berlin et Leipzig, 1883.

En Français :

P. Laband. — Le Droit public de l'Empire allemand (édition française) t. I et II, Paris, 1900—1901.

Duthoit. — Le Droit constitutionnel de l'Empire allemand, Paris, Lille, 1897.

André Lebon. — Etudes sur l'Allemagne politique.

Kammerer. — La fonction publique en Allemagne, Paris, 1889.

2° Etudes sur le chancelier de l'empire

Rosenberg. — Die Staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers, Strasbourg, 1889.

HENSEL. — Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrechte des Deutschen Reiches, dans les HIRTH's *Annalen*, 1882, pp. 1 et suivantes.

JOEL. — Die Substitutionbefugniss des Reichskanzlers nach Deutschen Staatsrecht dans les HIRTH's *Annalen*, 1878, p. 402, et das Gesetz vom, 17 mærz, 1878; *Ibid.*, pp. 761 et suivantes.

GRASSMANN. — Der Reichskanzler und das preussische Staatsministerium, dans les *Archiv für œffentliches Recht*, 1896, pp. 309 et suivantes.

H. PREUSS. — Die Organische Bedeutung der art. 15, und 17, der Reichsverfassung, dans la *Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft.*

VON SEYDEL. — Das Reichsaufsichtsrecht und die Reichsseuchen Kommissære, dans les *Blætter fur administrative Praxis*, 1895, pp. 91 et suivantes.

En Français :

DUPRIEZ. — Les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique, Paris, 1892, t. I, pp. 465 et suivantes.

VON SEYDEL. — Le Chancelier de l'Empire allemand, dans la *Revue du Droit public*, t. IV, pp. 426 et suivantes.

Sur Bismarck, voir :

Pensées et souvenirs du prince de Bismarck (traduction de M. JAEGLÉ), 2 vol., Paris, 1899.

Les Mémoires de M. de Bismarck recueillis par MORITZ BUSCH, 2 vol., Paris, 1899.

SCHMIDT. — Correspondance politique de M. de Bismarck, Parss, 1883.

WELSCHINGER. — Bismarck, Paris, 1900.

Charles Benoist. — Le prince de Bismarck, Paris, 1900.
Walther, — Bismarck in der Karrikatur, Stuttgart.

On trouve des documents intéressants sur la politique intérieure et extérieure de l'Allemagne dans les revues et périodiques suivants : Hirth's *Annalen*. *Archiv für œffentliches Recht; Zeitschrift für gesammte Staatswissenschaft; Blætter für administrative Praxis; Europaeischer Geschichtskalender, Deutschen Geschichtskalender*, etc.

On peut consulter aussi les chroniques politiques qui paraissent sur l'Allemagne dans la *Revue du Droit public*, la *Revue politique et parlementaire,* la *Revue des Deux-Mondes*, etc.

Pour les statistiques officielles voir : Handbuch für das deutsche Reich; et le Hofkalender de Gotha.

INTRODUCTION

Le redoutable dilemme : ou disparaître de l'Allemagne ou en chasser l'Autriche, venait d'être résolu au profit de la Prusse. Le génie de M. de Bismarck venait de triompher d'un des obstacles les plus sérieux à la marche de l'unité allemande. L'Autriche, brutalement rayée de la carte d'Allemagne, avait été contrainte de reconnaître la dissolution de la Confédération allemande. Dans l'article 4 du traité de Prague, elle avait donné son assentiment à une nouvelle organisation de l'Allemagne sans sa participation, consenti à l'établissement des relations fédérales qu'il plairait à la Prusse d'établir au nord de la ligne du Mein et accepté enfin l'union des Etats du Sud, dont les rapports avec la Confédération de l'Allemagne du Nord devaient être réglés ultérieurement par les deux parties.

Par le traité d'alliance auquel adhérèrent successive-

ment tous les Etats du Nord (1), les parties contractantes s'engagèrent à unir leurs efforts pour faire aboutir un projet de Constitution fédérale et convinrent, à ce propos, des quatre propositions suivantes :

1° Les « bases générales » (2) indiquées par la Prusse le 10 juin 1866, devaient servir de fondement à la Constitution nouvelle (art. II).

2° La Constitution serait élaborée avec la collaboration d'un parlement que l'on convoquerait de concert (art. II).

3° Les gouvernements s'engageaient à faire procéder à l'élection des députés au Reichstag constituant, en se basant sur la loi électorale du 12 avril 1849 (art. V).

3° Les gouvernements enverraient enfin à Berlin des délégués pour discuter en commun le plan de Constitution qui serait ensuite soumis au Reichstag (3).

Conformément à ces dispositions, les fondés de pouvoir des gouvernements alliés se réunirent le 15 décem-

---

(1) Au début, seize Etats seulement adhérèrent à ce traité. C'étaient : Prusse, Saxe-Weimar, Oldenbourg, Brunswick, Saxe-Altenbourg, Saxe-Cobourg-Gotha, Anhalt, Schwarzbourg-Sonderhausen, Schwarzbourg-Rudolstadt, Waldeck, Reuss (branche cadette), Schaumbourg-Lippe, Lippe, Lübeck, Brême, Hambourg.

Le 21 août s'adjoignirent à ces Etats les deux Mecklembourg ; le 26 septembre, Reuss (branche aînée) ; le 8 octobre, Saxe-Meiningen ; le 21 octobre, le royaume de Saxe ; enfin, le 3 septembre, Hesse-Darmstadt.

(2) Ces « bases générales » consistaient en ceci, que le territoire fédéral se composerait de tous les Etats ayant appartenu jusqu'alors à la Confédération, à l'exception des pays autrichiens et néerlandais.

(3) Articles 2 et 5 du traité du 18 août 1866. Voir : Gasler's *Archiv des Norddeutschen Bundes*, p. 67.

bre à Berlin. M. de Bismarck leur présenta, au nom de la Prusse, un projet s'inspirant dans une large mesure de la Constitution prussienne et de celle de Francfort, projet qui servit de base à leurs délibérations.

La confection d'une Constitution présentait, en 1867, des difficultés considérables. Les Etats qui avaient décidé de s'unir par un lien fédéral comprenaient en tout trente millions d'habitants, dont vingt-quatre appartenaient à la Prusse. C'étaient donc les quatre cinquièmes de la population totale qui se concentraient entre les mains d'un seul Etat, alors que la première moitié de l'autre cinquième se répartissait entre la Saxe et le Mecklemburg-Schwerin, et que la seconde moitié, soit trois millions d'habitants, s'émiettait entre les dix-neuf autres petites principautés. L'idée ne pouvait venir à personne de donner à un ensemble d'Etats d'importance si différente une Constitution fédérale calquée sur celle des Etats-Unis de l'Amérique du Nord ou de la Confédération helvétique. On ne pouvait même pas songer à copier la Constitution allemande de 1849, puisque les seuls Etats assez forts pour contrebalancer l'influence prussienne et rétablir l'équilibre si compromis, avaient disparu de l'Allemagne (1).

Chacun arrivait avec des ambitions différentes, avec des intérêts contradictoires qu'il fallait parvenir à concilier. Les uns voulaient une Chambre haute, un ministère fédéral, les autres se ralliaient purement et simplement au projet de la Prusse. On discuta même le vœu

---

(1) Voir : André Lebon, *Etudes sur l'Allemagne politique*, pp. 35, 36.

émis par un des alliés, d'emboîter en quelque sorte la compétence fédérale dans celle de la Prusse, de se servir du Landtag prussien pour la législation fédérale en lui adjoignant des députés élus par les autres Etats et d'étendre la souveraineté de la Prusse dans le domaine des Etats confédérés pour l'exécution des affaires fédérales (1). Cette proposition n'avait aucune chance de succès. Ceux qui comptaient sur l'accession des Etats du Sud à la Confédération de l'Allemagne du Nord — et cette préoccupation se retrouve continuellement au cours des délibérations du Reichstag constituant — ne pouvait pas consentir à une pareille extension de la compétence prussienne (2).

Les négociations des gouvernements alliés, commencées le 15 décembre 1866, se prolongèrent jusqu'au 7 février 1867. Malgré leur caractère confidentiel et le secret que l'on a observé autour d'elles, il est aisé de se rendre compte des difficultés que l'on eût à surmonter. La lecture des procès-verbaux dans lesquels furent publiés les résultats des délibérations et les déclarations spéciales de quelques plénipotentiaires, suffiraient à donner une idée de l'habileté que dut déployer la Prusse pour dégager de tant de différences d'aspira-

---

(1) Haenel, *Studien zum deutschen Staatsrechte*, t. II, p. 9.

(2) « Le kronprinz Frédéric ne voulait pas un empereur, mais un roi d'Allemagne ; il voulait faire rétrograder tous les autres souverains et grands ducs et les faire redevenir simples ducs. C'est ça qui aurait été commode à leur faire accepter ! Ce n'est qu'en 1870 que j'ai pu le faire changer d'avis et que je suis parvenu à lui faire comprendre que mon plan était infiniment plus réalisable que le sien. » *Les Mémoires de Bismarck*, recueillis par Moritz Busch, t. II, p. 211.

tions une volonté unique, si nous n'en trouvions l'aveu dans le discours du trône, prononcé le 24 février 1867 par le roi Guillaume de Prusse, à la séance d'ouverture du Reichstag constituant : « Malgré l'empressement général, disait-il, malgré les graves événements de l'année qui vient de s'écouler, événements qui avaient fait naître dans tous les cœurs le désir d'un remaniement de la Constitution allemande, tel qu'il ne s'était jamais manifesté et qu'il ne se manifestera peut-être plus à l'avenir, nous avons de nouveau, dans nos discussions, senti à quel point il est difficile d'aboutir à une entente complète de tant de gouvernements indépendants et liés de plus, pour leurs concessions, à l'assentiment de leurs Chambres (1) ».

Quoiqu'il en soit, les uns par faiblesse, les autres dans l'intérêt de la prompte mise en vigueur de la Constitution, renoncèrent à leurs vœux, et la couronne de Prusse fut chargée de présenter au Reichstag le projet de Constitution définitivement arrêté.

Le 12 février 1867, on procéda aux élections générales et le roi de Prusse, par lettres patentes du 13 février, convoqua, au nom des alliés, pour le 24 du même mois, à Berlin, le Reichstag de la Confédération de l'Allemagne du Nord.

Les débats, ouverts à la date fixée, se prolongèrent jusqu'au 16 avril, jour où le Reichstag, par 230 voix contre 53, accepta le projet de Constitution remanié et

---

(1) *Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Reichstages des Norddeutschen Bundes*, 1867, pp. I et II.

amélioré par lui sur un assez grand nombre de points (1). Le jour même, les fondés de pouvoir des gouvernements alliés acceptèrent à l'unanimité « le projet de Constitution tel qu'il sortait de la discussion définitive du Reichstag », et, le 17 avril, après la lecture du procès-verbal de ce vote, les séances de l'Assemblée constituante furent closes par un discours du trône : « expression éloquente, dit Laband, du sincère sentiment de satisfaction provoqué par le succès de cette œuvre nationale (2) ».

Malgré les nombreux assauts qu'il eût à subir, le projet des gouvernements sortit à peu près intact des délibérations du Reichstag. Ce dernier s'inspira généralement des principes qui avaient présidé à sa confection et repoussa en grande partie les tentatives dont le but était d'en changer la nature. Mais s'il est des points sur lesquels le Reichstag suivit la voie tracée, il n'en est aucun sur lequel il ne s'en écarta davantage que sur l'institution, le caractère et les attributions du Chancelier de la Confédération.

Personne ne se faisait d'ailleurs d'illusions sur les difficultés de la tâche, et M. de Sybel, dans un des plus beaux discours qui aient été prononcés au cours de la session, s'exprimait en ces termes : « Nous voici

---

(1) Laband, *Le Droit public de l'Empire allemand* (édition française), t. I, p. 50.

(2) La Constitution, dont la force obligatoire devait dater du 1er juillet 1867, ne fut cependant portée à la connaissance du public que le 26 juillet, dans le *Bundesgesetzblatt des Norddeutschen Bundes*. La publication n'eut pas lieu sous forme de loi, mais bien d'un simple *Publicandum*.

arrivés au moment capital et décisif de notre mission. Après avoir défini la compétence générale de la souveraineté fédérale, il nous reste maintenant à statuer sur l'organisation de cette souveraineté, c'est-à-dire à résoudre le problème le plus ardu qui, dans le courant du siècle, se soit posé devant un homme d'Etat. La création d'un pouvoir central énergique, assez fort pour réunir dans ses mains toutes les charges qui incombent à l'Etat moderne et donner aux affaires une direction forte et efficace, c'est là une tâche bien difficile ; car il faut que ce pouvoir soit en même temps assez limité pour ne pas donner aux princes allemands le sentiment d'une subordination ou d'une médiatisation, et assez dépendant de l'organisation représentative pour ne pas porter atteinte à la conscience politique de la nation (1) ». Sur ce terrain, la lutte fut acharnée.

La discussion des articles 12, 16 et 18, à laquelle prirent part les orateurs politiques les plus en vue, occupa trois longues séances, les libéraux luttant pour l'extension de la compétence fédérale et la création d'un organe exécutif fédéral distinct du gouvernement prussien, les délégués des princes et les conservateurs luttant contre l'institution de cet organe auquel, à leur avis, les gouvernements confédérés seraient fatalement subordonnés.

Les articles 12, 16, 18 du projet contenaient les dispositions suivantes :

---

(1) Reichstag, 1867. *Stenographische Berichte*, p. 325.

Article 12. — La Présidence nomme le Chancelier qui préside le Bundesrath et dirige les affaires.

Article 16. — Le Chancelier peut se faire suppléer dans la direction des affaires par tout autre membre du Bundesrath, en vertu d'une substitution écrite.

Article 18. — C'est à la Présidence qu'incombe la promulgation et la publication des lois de la Confédération et la surveillance de leur exécution. Les ordonnances émanant de la Présidence sont rendues au nom de la Confédération et portent la signature du Chancelier.

Le pouvoir exécutif fédéral était attribué au Bundesrath, c'est-à-dire à l'Assemblée des membres de la Confédération. D'autorité exécutive, fonctionnant en dehors du Conseil fédéral, il n'en était pas question. Dans la pensée des gouvernements alliés, le Chancelier ne devait être qu'un plénipotentiaire de la Présidence au Bundesrath, le premier délégué de la Prusse présidant à ce titre le Conseil fédéral, de même que l'ancien *Praesidialgesandt* autrichien présidait autrefois la Diète fédérale, à l'image de laquelle, à part quelques modifications de peu d'importance, avait été organisé le Bundesrath. Le Chancelier ne devait pas être un ministre indépendant, le ministre d'un Etat nouveau supérieur aux Etats confédérés, un ministre à contre-seing, au sens constitutionnel du mot. Ce contre-seing, que les gouvernements avaient mis au nombre de ses prérogatives, ils ne le lui avaient donné que pour créer un lien de plus entre la Présidence et le Bundesrath en faisant signer par le président du Bundesrath, *en tant que*

son délégué, les ordonnances relatives aux lois fédérales (1).

Quant à la Prusse, elle ne pouvait, pas plus que les autres Etats, consentir au développement et à la prédominence d'un Etat supérieur. Il est vrai qu'en fait il lui aurait été facile de s'assimiler l'organisation exécutive fédérale en inscrivant à son profit, dans le projet, le droit de choisir elle-même les ministres de la Confédération, soit parmi ses propres ministres, soit parmi ses fonctionnaires supérieurs. Mais cela n'aurait-il pas choqué trop fortement les amours-propres particularistes et aliéné à l'œuvre entreprise les sympathies de tous ? Le projet déposé au Reichstag aurait certainement été l'objet d'amendements et de contre-propositions que l'on n'aurait pas pu repousser au nom de l'intérêt des Etats. Il était préférable de placer tout le monde sur le terrain de l'égalité. On avait pour soi la force ; qu'importait le droit ? Les lacunes que l'on avait eu soin de laisser dans les dispositions constitutionnelles, l'imprécision dont M. de Bismarck s'était attaché à entourer son œuvre, ne pouvaient-elles pas devenir une arme efficace entre des mains habiles ?

Les préoccupations des gouvernements alliés furent très nettement exprimées au cours des débats par M. de Bismarck. Les quelques déclarations qu'il fit en

---

(1) L'article 18 du projet prussien ne mentionnait même pas cette obligation du contre-seing, et si, au cours de leurs discussions, les gouvernements alliés avaient jugé à propos de la créer, ce n'était certainement pas pour s'amoindrir eux-mêmes, mais bien parce qu'ils y voyaient un moyen de plus d'affirmer et d'asseoir leur souveraineté.

nom, montrent, sous son véritable aspect, la situation que le projet faisait au Chancelier de la Confédération.

Les idées qu'il a émises peuvent se résumer dans trois propositions (1) :

1° Un organe responsable, indépendant, en dehors du Bundesrath et de ses Commissions, ne peut être créé sans modifier le sens de la Constitution ;

2° Le Chancelier est uniquement un fonctionnaire prussien responsable devant le ministère prussien des Affaires étrangères ;

3° Enfin, lorsque le Bundesrath et ses Commissions ne sont pas compétents en matière exécutive fédérale, la compétence appartient aux ministères prussiens qui sont responsables devant le Landtag (2).

Mais si, aux yeux des gouvernements alliés, la situation était claire et à l'abri de tout conteste, l'obscurité la plus complète sur la situation du Chancelier régnait parmi les députés. Les opinions les plus contradictoires furent soutenues au Reichstag. Tout fut dit sur le Chancelier de la Confédération. Le député von Thielau soutint, avec les gouvernements, que « le Chancelier n'est pas autre chose qu'un délégué du gouvernement prussien. Les membres du Bundesrath, plénipotentiaires des royaumes, grands-duchés, etc., ne sont que des mandataires de leur gouvernement, et le Chancelier n'a pas, à ce titre, une autre situation que

---

(1) Haenel, *Studien*, tome II, p. 17. — Rosenberg, *Die Staatsrechtliche Stellung des Reichskanzlers*, p. 5.

(2) Reichstag, 1867. *Sten. Ber.*, pp. 136, 377, 388, 397.

ces plénipotentiaires. Ce n'est que parce qu'il est président du Bundesrath qu'il a, comme tout président d'Assemblée, une situation prépondérante et, à mon avis, Messieurs, le gouvernement prussien ne peut pas lui déléguer de droits plus étendus (1) ». Von Gerber exprima, au contraire, l'avis que « le Chancelier est le fonctionnaire servant d'intermédiaire naturel entre la Présidence et la Confédération; il est le ministre unique de la Confédération (2). »

Ces divergences d'opinion et le désir d'apporter de la clarté dans les termes du projet amenèrent un certain nombre de députés à déposer sur les bureaux du Reichstag une série d'amendements tendant tous, d'une manière plus ou moins apparente, à la création d'un ministère fédéral responsable.

Nous laissons de côté les amendements Ausfeld et Erxleben, Jensen, Zachariæ, sur lesquels nous aurons l'occasion de revenir (3), pour nous occuper exclusivement des amendements Bennigsen, dont l'acceptation a exercé sur la situation juridique du Chancelier une influence si considérable.

---

(1) Reichstag, 1867. *Sten. Ber.*, p. 391. — Dans le même sens, Windthorst : « Qu'est ce que le Chancelier ? Le président du Bundesrath. Le Bundesrath n'est pas un office exécutif, mais essentiellement un office législatif. Il est dès lors complètement insensé de se demander si le Chancelier, qui n'est pas autre chose que le président du Bundesrath, doit être ou non considéré comme un fonctionnaire fédéral. » *Ibid.*, p. 377. Voir aussi : Discours de Twesten. *Ibid.*, p. 377.

(2) *Ibid.*, 1867, p. 362. Même avis : Braun, p. 343.

(3) Voir : *infra*, Conclusion.

M. de Bennigsen avait originairement proposé :

Plaise au Reichstag de décider :

1° Ajouter à l'article 12, *in fine* : « et doit prêter serment à la Confédération » ;

2° Formuler ainsi la deuxième phrase de l'article 18 : « Les ordonnances émanant de la Présidence de la Confédération sont rendues au nom de la Confédération et doivent, pour leur validité, être revêtues du contre-seing du Chancelier qui, par ce fait, en assume la responsabilité (1) ».

Mais le député Schulze ayant donné à entendre qu'il était dangereux de rendre une seule personne responsable de l'ensemble des affaires administratives fédérales (2), M. de Bennigsen retira sa proposition et présenta à la place l'amendement suivant :

Plaise au Reichstag de décider :

1° Ajouter à l'article 12 : « ... et de plus, les directeurs des divers ressorts administratifs qui, aux termes de la Constitution, appartiennent à la compétence fédérale ».

2° Article 16. — Aux mots : « direction des affaires » ajouter : « du Bundesrath » ;

3° Supprimer la deuxième phrase de l'article 18 et, à sa place, après l'article 19, intercaller un nouvel article portant : « Les ordonnances et décrets de la Présidence sont rendus au nom de la Confédération et doivent, pour leur validité, être revêtues du contre-seing du Chancelier fédéral ou de l'un des directeurs des res-

---

(1) Reichstag, 1867. *Aktenstück*, n° 17, p. 42.

(2) *Ibid.*, 1867, p. 341.

sorts administratifs fédéraux nommés par la Présidence et qui, par ce fait, en assument la responsabilité.

« Une loi spéciale déterminera cette responsabilité et le moyen d'en assurer l'efficacité (1). »

Cet amendement bouleversait les conceptions des gouvernements alliés. Sans employer le mot de *ministres* avec la franchise des propositions Ausfeld et Zachariæ, n'était-ce pas à la création d'un ministère fédéral fonctionnant en dehors du Bunderath qu'il voulait aboutir? C'était l'effondrement de tous les Etats confédérés devant un organisme supérieur et envahissant. Aussi les gouvernements combattirent-ils très résolument la première partie de l'amendement Bennigsen. Il faut dire que l'opposition s'adressa moins à la troisième partie relative à la responsabilité du Chancelier.

M. de Bennigsen vint défendre sa proposition en ces termes : « Il est impossible dans un grand Etat de charger un seul ministre de toute l'administration. Il ne peut venir à l'esprit de qui que ce soit de dire qu'un

---

(1) *Ibid.*, 1867, *Aktenstück*, n° 48, p. 56. En même temps, Lasker proposait : « Plaise au Reichstag de décider :

« 1° Ajouter à l'article 12, comme alinéa 2 : La Présidence nomme à la tête des divers ressorts administratifs fédéraux des commissaires spéciaux qui représentent le Chancelier en vertu d'une délégation et qui doivent prêter serment à la Confédération.

« 2° Formuler ainsi la deuxième phrase de l'article 18 : Les ordonnances émanant de la Présidence sont rendues au nom de la Confédération et contre-signées par le Chancelier fédéral ou l'un des commissaires placés à la tête des divers ressorts administratifs et qui en assument ainsi la responsabilité. » *Ibid.*, n° 43, p. 55. Lasker retira son amendement. *Sten. Ber.*, p. 379.

ministre, eût-il la force de travail la plus résistante, peut se charger seul d'une telle besogne, exercer même un simple contrôle et assumer une responsabilité quelconque. On nous a fait observer que les Commissions du Bundesrath ont une compétence exécutive certaine et qu'il serait impossible, dans le cas où la Présidence nommerait quelques fonctionnaires à la tête des divers ressorts administratifs, de considérer ces fonctionnaires comme responsables, puisque ce sont les Commissions et non pas eux qui prennent les décisions. A mon avis, les Commissions n'ont aucune attribution exécutive. C'est le Bundesrath seul qui les possède... On ne doit pas considérer les Commissions comme un obstacle à ce que le gouvernement prussien nomme des hommes responsables à la tête des diverses sections administratives. Je crois que pour plusieurs de ces sections la chose se fera d'elle-même, puisque l'on prend des ministres d'Etat prussiens pour les Affaires étrangères et la Guerre ; pour les autres, il est très possible qu'on ne choisisse pas des ministres prussiens et que l'on charge quelqu'autre personnage de diriger l'administration à titre de fonctionnaire impérial, de contre-signer les ordonnances, et qu'on le déclare de ce chef, responsable devant le Reichstag et le Bundesrath (1) ».

Le Président des commissaires fédéraux, M. de Bis-

---

(1) *Ibid.*, 1867, p. 375. Twesten défendit aussi l'amendement Bennigsen : « Il ne saurait venir à la pensée de personne, dit-il, de déclarer responsables les fonctionnaires placés à côté du Chancelier à la tête des services administratifs qui dépendent de la Confédération. Mais qu'il faille créer ces chefs de ressort, cela ne peut faire l'ombre d'un doute ». *Ibid.*, p. 377.

marck, fit alors remarquer que l'amendement Bennigsen, s'il était accepté, deviendrait la cause de l'affaiblissement du gouvernement prussien et de la perte de son influence. « Du reste, dit-il, cette proposition me paraît avoir des rapports bien étroits avec celle d'un ministère fédéral responsable qui a déja été repoussée et contre laquelle tout le monde a protesté. Si vous créez un ministre des Finances de la Confédération, les ministres des Finances saxon et hessois deviendront ses subordonnés. Les gouvernements ne peuvent pas accepter cette situation (1) ».

L'amendement Bennigsen à l'article 12, fut bien voté, mais l'article 12, ainsi modifié, fut repoussé par 127 voix contre 126 (2).

---

(1) *Ibid.*, 1867, p. 379.

(2) Le scrutin auquel donna lieu cet amendement est intéressant tant au point de vue du partage des voix qu'à cause d'un incident soulevé sur le vote d'un député prussien portant un nom bien français.

Le vote eut d'abord lieu par assis et levé. Le dénombrement opéré par les secrétaires donna le résultat 125 contre 125. Le Président déclara l'article rejeté. On demanda alors le scrutin nominatif. Lorsque le résultat fut communiqué au Président. « Messieurs, dit ce dernier, le Bureau ne sait pas si et comment le député von Lavergne-Peguilhem a voté. »

(*Voix.* — Il n'est pas ici, il n'a pas voté).

« Je puis alors proclamer le résultat : 126 membres ont voté *oui*, 127 *non*. L'article est rejeté. »

Le Président refusa de mettre aux voix l'article 12 sans l'amendement, invoquant la pratique de la Chambre prussienne d'après laquelle une disposition rejetée avec un amendement ne peut faire l'objet d'un vote séparé. Le député von Rincke (Hagen) fit cependant remarquer, avec raison, que le Règlement du Landtag prussien ne pouvait être considéré comme ayant force obligatoire dans une délibération du Reichstag. Reichstag, *Sten. Ber.*, 1867, pp. 380-81.

La seconde partie de l'amendement, relative à l'article 16, fut directement rejetée.

Le lendemain, dans la séance du 27 mars, le comte Bethusy-Huc, voulant combler le vide qu'avait laissé dans le titre IV du projet le rejet de l'article 12, proposa de rédiger l'article 16 de la manière suivante :

« La présidence du Bundesrath et la direction des affaires appartiennent au Chancelier de la Confédération qui est nommé par la Présidence.

« Il peut se faire suppléer par tout autre membre du Bundesrath, en vertu d'une substitution écrite (1) ».

C'était tout simplement l'adjonction, comme première phrase, à l'article 16 des dispositions de l'article 12 du projet.

M. de Bennigsen, tout en se déclarant disposé à voter la proposition, vint de nouveau soutenir son amendement et reprendre la discussion :

« Le Président des commissaires fédéraux, dit-il, a prétendu que mon amendement empiétait trop sur les droits de la Présidence, et qu'il mettait obstacle aux instructionsqu'elle avait à donner à ses membres du Bundesrath. Si ma proposition avait de telles conséquences, je m'empresserais de la retirer.

» Mais comment cette création de directeurs de ressorts administratifs peut-elle être un obstacle aux décisions que le gouvernement prussien veut prendre chez lui ; comment peut-elle avoir une influence sur les instructions particulières qu'il lui plait de donner à ses délégués au Bundesrath ? Ma proposition ne dit pas

---

(1) *Ibid.*, 1867. *Aktenstück*, nº 51, p. 52.

quels doivent être les chefs de ces administrations et laisse au gouvernement prussien toute indépendance à ce sujet. On peut nommer des ministres prussiens, de hauts fonctionnaires qui peuvent être, de plus, plénipotentiaires de la Prusse au Bundesrath. La plus grande latitude est laissée en ce qui concerne la nomination de ces personnages, les instructions à leur donner, leurs rapports entr'eux, avec le Chancelier et le gouvernement prussien, ainsi qu'au point de vue des instructions que le gouvernement voudra donner à ceux qu'il nommera membres du Bundesrath (1) ».

Le comte de Bismarck répliqua : « Ceux qui font des propositions dans l'intérêt de l'extension d'une souveraineté unitaire, de l'influence présidiale de la monarchie prussienne, ne peuvent se placer qu'à deux points de vue. Ou bien ils pensent que nous ne sommes pas, nous gouvernement prussien, capables de juger à sa véritable mesure ce que nous pouvons et devons essayer d'obtenir et ce que nous obtiendrons ; ou bien ils nous considèrent comme des gens timides, hésitants, ayant besoin d'être encouragés et auxquels on doit faire « douce violence » pour les décider à ce que, au fond, ils désirent de toutes leurs forces. Je puis vous affirmer qu'il n'en est pas ainsi. Nous avons donné comme limites à notre appel au sacrifice des gouvernements, ce qui est indispensable à la conduite des affaires publiques de la nation. M. de Bennigsen a dit que son amendement ne portait pas préjudice aux droits de la Prusse et des Etats confédérés. Il faut reconnaître

---

(1) *Ibid.*, 1867, p. 387.

d'abord que les gouvernements sont les meilleurs juges de la question, et en second lieu que, s'ils ont un avis sur ce point, on ne peut pourtant pas les contredire ! Vous créez en dehors du Bundesrath une autorité, un sommet dominant les ministres des Etats. A l'intérieur du Bundesrath, la souveraineté de tous ces gouvernements trouve son expression incontestée. Chacun participe à la nomination du ministère commun, en quelque sorte, qu'est le Conseil fédéral..... Un office fédéral serait pour eux une *capitis deminutio*... Croyez-vous que nous n'avons pas discuté la question de savoir si les gouvernements particuliers consentiraient à accepter un amoindrissement de leur souveraineté ? Je vous répète, au nom de tous les gouvernements alliés, que cet amendement, dont la tendance ne m'échappe pas et dont j'ai eu, depuis hier, l'occasion de causer avec les commissaires fédéraux, est inacceptable et qu'il constituerait un obstacle sérieux au fonctionnement de la Constitution, s'il était adopté (1). » Le comte de Bismarck signala encore comme exacte l'opinion de Thielau, d'après lequel aucune espèce d'administration ne devait être confiée à la Confédération. L'administration devait être concentrée entre les mains du gouvernement prussien et dirigée, sous sa responsabilité, par le ministère prussien. « Je crois m'être fait comprendre, dit-il, lorsque j'ai déclaré que, comme ministre prussien des Affaires étrangères, je dois, soit être moi-même Chancelier, soit donner seul des instructions au Chancelier. Si je

(1) *Ibid.*, 1867, p. 388.

devais partager la responsabilité avec un fonctionnaire à contre-seing d'un autre ministère, je ne pourrais pas y tenir ! (1). »

Le député Miquel, développant enfin la thèse libérale, déclara qu'il ne pouvait pas comprendre comment, après la mise en vigueur de la Constitution, les ministres prussiens pourraient être rendus responsables des affaires de la compétence fédérale. « La Constitution crée un nouvel Etat, un Etat auquel les autres compétences sont subordonnées. Les fonctionnaires agissent à l'intérieur de cet Etat non comme ministres prussiens, mais comme ministres de la Confédération (2). »

A la suite de cette discussion, la proposition du député Bethusy-Huc fut adoptée, mais les amendements Bennigsen et Lasker à cette proposition furent rejetés.

Restait la troisième partie de l'amendement Bennigsen, celle qui modifiait l'article 18 du projet (3). Une des phrases de cet amendement n'avait plus sa raison d'être depuis le rejet de la première partie. Bennigsen la retira et l'article 17 fut voté sans discussion (4).

Ce simple vote avait tout changé. Les conceptions des gouvernements alliés se trouvaient brusquement détruites. Du *Præsidialgesandt* on venait de faire un organe fédéral en partie détaché de la Prusse, un ministre de la Confédération.

---

(1) *Ibid.*, 1867, p. 393.

(2) *Ibid.*, 1867, p. 396.

(3) Devenu article 17 à la suite du vote de l'amendement Bethusy-Huc.

(4) C'est l'article 17 actuel. Le dernier alinéa prévoyant le vote d'une loi spéciale sur la responsabilité du Chancelier fut rejeté.

M. de Bismarck caractérisait plus tard, d'une manière très juste, la modification apportée à la situation du Chancelier par l'acceptation partielle de l'amendement Bennigsen. « Lorsque le projet de Constitution de la Confédération de l'Allemagne du Nord, disait-il, vint en discussion, le Chancelier n'était pas alors revêtu des pouvoirs considérables que la simple proposition qui se trouve aujourd'hui dans l'article 17 de la Constitution lui a donnés tout d'un coup. C'est un vote qui a accru ses pouvoirs dans la mesure où ils existent aujourd'hui. Tandis qu'à l'origine, il n'était pas autre chose que ce que l'on appelait, au temps du Bundestag, un *Præsidialgesandt,* recevant ses instructions du ministre prussien des Affaires étrangères et, à côté de cela, président du Bundesrath, l'article 17 en a fait un ministre à contre-seing. Ce n'est plus un sous-secrétaire d'Etat du ministère des Affaires étrangères prussien délégué aux affaires allemandes, comme on le voulait d'abord, c'est un ministre d'Empire dirigeant (1) ».

On ne se demanda pas au Reichstag quelle était la portée de cet amendement. Personne ne souleva la question de savoir si cette élévation d'un simple fonctionnaire prussien au rang de ministre de la Confédération ne modifiait pas ses rapports avec la Prusse et notamment sa situation de plénipotentiaire prussien au Bundesrath. Comme aucun éclaircissement ne fut donné sur ce point au cours des débats et que, d'autre part, l'article 16 du projet (2), relatif à la situation du

---

(1) Reichstag, 1878. *Sten. Ber.*, p. 342.

(2) *Constitution de l'Empire*, art. 15.

Chancelier au Bundesrath passa sans modifications essentielles dans la Constitution, on peut répondre que les pouvoirs qu'avait le Chancelier comme représentant prussien au Bundesrath sont restés intacts. D'autre part, des explications que M. de Bennigsen fournit sur son amendement, il résulte que son but était simplement de faire passer à un fonctionnaire fédéral les attributions exécutives qu'avait le ministère d'Etat prussien à côté du Bundesrath en matière fédérale. « En ce qui concerne mon amendement, disait-il, j'affirme qu'il n'aura pas le moins du monde l'effet de médiatiser le Bundesrath et de limiter en quoi que ce soit l'influence des princes confédérés et de leurs fondés de pouvoir. Je désire, au contraire, que la Présidence n'ait pas plus d'attributions que celles que lui donne le projet. Les pouvoirs exécutifs des Etats confédérés et du Bundesrath ne doivent pas être diminués. Ce que nous voulons, c'est apporter dans le projet un peu plus de clarté en ce qui concerne les attributions administratives et gouvernementales qu'il attribue à la Présidence (1) ».

Par l'ordonnance royale du 14 juillet 1867 (2), conformément aux dispositions constitutionnelles, le roi de Prusse nomma Chancelier de la Confédération le comte de Bismarck-Schœnenhausen (3).

---

(1) Reichstag, 1867. *Sten. Ber.*, p. 387.

(2) *Bundesgesetzblatt*, 1867, p. 23.

(3) Voir : Hensel, *Die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrechte des deutschen Reiches* dans les Hirth's *Annalen des deutschen Reiches*, 1882, p. 2.

Après les événements politiques de 1870-71, de nouveaux membres s'étant réunis à la Confédération, la Constitution fédérale fut soumise à une revision du pouvoir législatif.

Les articles 15 et 17 passèrent sans modifications matérielles dans la Constitution impériale, continuant, comme par le passé, à constituer la base de la situation juridique du Chancelier.

Seuls, quelques remaniements formels, nécessités par le changement de raison sociale de la Confédération, méritent d'être mentionnés. Dans les articles 15, 17, 23, les seules modifications introduites sont les termes de Chancelier de l'Empire (*Reichskanzler*), à la place de Chancelier de la Confédération (*Bundeskanzler*), d'Empereur (*Kaiser*), à la place de *Praesidium* et d'Empire (*Reich*), à la place de Confédération (*Bund*).

Le mot de *Chancelier* qui ne se trouvait autrefois que dans ces trois articles a été introduit en 1871 dans les articles 70 et 72. Dans la Constitution de l'Allemagne du Nord, il était établi que les dépenses ordinaires de la Confédération, en tant qu'elles ne seraient pas couvertes par les revenus mentionnés dans l'article 70, seraient équilibrées par la contribution des Etats particuliers, supportée par eux au prorata de leur population. Ces contributions seraient déterminées dans les limites budgétaires par la Présidence, à charge par elle de rendre tous les ans compte de tous les revenus de la Confédération au Bundesrath et au Reichstag, et d'en obtenir décharge.

Dans la Constitution impériale, au mot de Présidence ont été substitués ceux de Chancelier de l'Empire, l'obligation de subir un pareil contrôle

ayant paru contraire à la dignité de la fonction impériale (1).

La situation juridique du Chancelier de l'Empire est demeurée la même que celle du Chancelier de la Confédération, et pour notre étude de Droit public les rares modifications de forme qui ont été apportées à la Constitution n'ont aucune importance.

Comme il résulte des déclarations de Bennigsen que la situation du Chancelier au Bundesrath n'a pas été modifiée par l'adoption de son amendement, il se présente actuellement à nous sous un double aspect.

Dans l'article 15 de la Constitution de l'Empire, le Chancelier nous apparaît comme plénipotentiaire de la Prusse au Bundesrath qu'il préside en cette qualité, dans l'article 17 il nous apparaît comme ministre unique de la Confédération. Ces deux sphères dans lesquelles il déploie sa double activité constitueront tout naturellement les deux parties de cette étude.

Dans une première partie nous nous occuperons de sa situation originaire de fondé de pouvoir de la Prusse, président du Bundesrath, de beaucoup la plus importante parce qu'elle sert de base à tous ses pouvoirs et à toutes ses attributions. Dans une seconde partie, nous l'envisagerons sous son deuxième aspect, celui de ministre de l'Empire.

---

(1) Von Held, *die Verfassung des deutschen Reiches*, p. 89. — Hensel, *loc. cit.*, p. 2.

PREMIÈRE PARTIE

LE CHANCELIER AU BUNDESRATH

CHAPITRE PREMIER

Le Chancelier, Président du Bundesrath et plénipotentiaire de la Prusse

---

SECTION I

LE CHANCELIER PRÉSIDENT DU BUNDESRATH

La situation juridique du Chancelier de l'Empire, exerçant les fonctions de Président du Bundesrath, repose sur l'article 15 de la Constitution.

« La présidence du Bundesrath et la direction des affaires appartiennent au Chancelier de l'Empire, nommé par l'Empereur.

« Le Chancelier peut se faire suppléer par tout autre membre du Bundesrath, en vertu d'une substitution écrite. »

Les attributions du Chancelier, comme président du Bundesrath, sont réglées en partie par la Constitution (1), notamment dans son article 15, en partie par le Règlement du Bundesrath du 26 avril 1880 (2).

§ 1er. — *Article 15 de la Constitution.*

La présidence du Bundesrath et la direction des affaires appartiennent au Chancelier.

Que faut-il entendre par ces mots : « *Direction des affaires* ? » s'agit-il des affaires du Bundesrath ou des affaires générales de l'Empire? (3).

Les deux opinions ont été soutenues (4). Nous allons les examiner successivement.

---

(1) L'article 16 de la Constitution dispose que les propositions de loi émanant du Bundesrath doivent être communiquées au Reichstag au nom de l'Empereur. Comme le Chancelier est l'intermédiaire entre le Bundesrath et le Reichstag, c'est à lui qu'incombe cette obligation. Nous aurons l'occasion d'insister plus longuement sur ce point lorsque nous nous occuperons des rapports du Chancelier et du pouvoir législatif de l'Empire. Voir : *Infra*, 2e partie, chap. II.

(2) Triepel, *Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrechte*, p. 227.

(3) La question, quoiqu'en dise von Seydel (*Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich.*, p. 169) présente un intérêt théorique considérable au point de vue du pouvoir de substitution du Chancelier. Voir : *Infra.*, 2e part., chap. IV.

(4) Les termes de l'article 15 de la Constitution impériale sont : « Der Vorsitz im Bundesrathe und die Leitung der Geschaefte steht dem Reichskanzler zu ». Qu'il faut traduire : la présidence du Bun-

I. Quelques commentateurs de la Constitution, partisans d'une interprétation large du mot « affaires », ont soutenu qu'il fallait entendre par là les affaires générales de l'Empire (1), et voici quels sont les arguments qu'ils invoquent à l'appui de leur opinion :

« L'article 11 du projet de Constitution, dit Joël, donnait la présidence à la couronne de Prusse et mettait en relief sa fonction principale, la représentation internationale de la Confédération. L'article 12 réglait la situation du Chancelier comme auxiliaire de la Présidence. On peut donc interpréter ces mots en ce sens que le Chancelier a la direction de toutes les affaires qui forment, aux termes de l'article 11, les prérogatives de la Présidence, par conséquent la direction des affaires de la Confédération et non pas seulement de celles du Bundesrath. »

Joël s'appuie encore sur le rejet de l'amendement Ausfeld à l'article 12. Ce député avait proposé de remplacer les termes : « préside le Bundesrath et dirige

---

desrath et la direction des affaires appartiennent au Chancelier, et non : la présidence du Bundesrath et la *direction de ses travaux* appartiennent au Chancelier. Ce contre-sens a été fait par Dareste, *Les Constitutions modernes*, tome I, p. 159. Toute controverse se trouverait ainsi supprimée.

(1) Voir : Joël, *die Substitutionbefugniss des Reichskanzlers.* — Dans les Hirth's *Annalen*, 1878, p. 406 : Hensel, *loc. cit.*, p. 3 et suiv. — Grassmann, *der Reichskanzler und das preussische Staatsministerium.* Dans les *Archiv für oeffentliches Recht.*, 1896, p. 309 et suiv. — Bismarck, *Reichstag*, 1878, *Sten. Ber.*, p. 342. — Von Martitz, *Betrachtungen über die Verfassung*, p. 49.

les affaires » par : « préside le Bundesrath dont il dirige les affaires (1) ».

L'amendement fut rejeté et le Reichstag repoussa de même, à la séance suivante, deux propositions émanant de Bennigsen et de Lasker et rédigées à peu près dans les mêmes termes. Joël en conclut que l'Assemblée, en rejetant ces amendements, a eu pour but de désapprouver la limitation qu'ils apportaient dans les attributions du Chancelier et d'affirmer implicitement qu'il s'agissait bien, dans l'article 12, de la direction de toutes les affaires fédérales.

Malheureusement ces deux arguments se trouvent contredits par les faits. Il est vrai que l'article 12 du projet réglait la situation du Chancelier comme auxiliaire de la Présidence ; mais ce texte ne pouvait pas avoir en vue des pouvoirs d'administration que les gouvernements alliés n'avaient pas l'intention de conférer au Chancelier, et qui ne lui ont été donnés qu'après le vote de l'amendement Bennigsen (2).

Quant au rejet des amendements Ausfeld et Bennigsen à l'article 12, il a une signification bien différente de celle que lui donne Joël. Ces amendements se rattachaient à des propositions tendant à l'institution d'un ministère fédéral responsable et qui formaient, en ce moment-là, l'objet des délibérations du Reichstag. Ausfeld voulait attribuer la direction des affaires de la Confédération à un collège de ministres et, dans son

---

(1) Reichstag, 186 , *Sten. Ber.*, *Akenstück*, n° 23, p. 47.

(2) Voir : *Supra*, p. 27.

esprit, le Chancelier ne devait diriger, d'une manière spéciale, que les affaires du Bundesrath.

Bennigsen et Lasker demandaient qu'on plaçât à la tête des ressorts administratifs fédéraux, des directeurs responsables représentant le Chancelier ; pour eux, le Chancelier ne devait s'occuper que du Bundesrath. Le Reichstag ayant rejeté le principe, il était naturel qu'il n'acceptât pas les conséquences. Aucune discussion ne fut soulevée au sujet de ces amendements, aucune observation ne fut faite, ni d'un côté, ni de l'autre, ce qui prouve que s'ils furent repoussés, c'est qu'on les considérait comme superflus.

II. La théorie dominante est celle qui ne voit dans la *direction des affaires*, que la direction des affaires du Bundesrath. La plupart des auteurs soutiennent que la double situation du Chancelier, de président du Bundesrath et de ministre de l'Empire, se trouve exprimée dans les articles 15 et 17 de la Constitution, l'article 15 ayant trait à la première de ces deux qualités, et l'article 17 à la seconde (1).

Les mots *direction des affaires* semblent, en effet, avoir un sens bien spécial, puisque nous les retrouvons dans le paragraphe 10 du traité douanier du 8 juillet 1867 (2), dont les dispositions correspondent presque exactement à celles de l'article 15 de la Constitution.

---

(1) Voir : Laband, *loc. cit.*, tome I, p. 417. — Meyer, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, pp. 319, 337. — Von Seydel, *loc. cit.*, p. 169. — Rosenberg, *loc. cit.*, p. 9. — Zorn, *das Staatsrecht des deutschen Reiches*, p. 194, etc.

(2) Triepel, *loc. cit.*, p. 23.

« La présidence du Bundesrath et la direction des affaires appartiennent au délégué de la Prusse désigné à cet effet. » Il ne peut être question ici que des affaires de l'Assemblée et cette conformité de textes paraît bien convaincante.

Nous trouvons, en second lieu, dans l'article 15 de la Constitution, deuxième alinéa, la disposition suivante : « Le Chancelier peut se faire suppléer par tout autre membre du Bundesrath, en vertu d'une substitution écrite ». S'il s'agissait des affaires de l'Empire, la Constitution exigerait-elle la suppléance d'un membre du Bundesrath ? En tant que ministre de l'Empire, le Chancelier agit tout à fait en dehors du Conseil fédéral et, à ce titre, pourquoi lui refuserait-on de se faire suppléer par un haut fonctionnaire impérial pris hors du Bundesrath, par un secrétaire d'Etat, par exemple ? Que l'on ne vienne pas dire que la Constitution ayant partagé le pouvoir exécutif entre le Bundesrath et la Présidence, il est nécessaire que le Chancelier ou son substitut appartiennent au Bundesrath pour exercer sur lui une action directe (1), la loi du 17 mars 1878, organisant d'une manière définitive la substitution (*Stellvertretung*) du Chancelier, n'a pas cru devoir s'inspirer de ces préoccupations puisqu'elle n'oblige pas le Chancelier à choisir son substitut au sein du Bundesrath.

Enfin comme dernier argument en faveur d'une interprétation étroite de l'article 15 de la Constitution, on peut invoquer la nécessité que l'on a ressentie d'orga-

---

(1) Voir : Joël, *loc. cit.*, p. 407.

niser, dans une loi spéciale, la substitution du Chancelier en tant que ministre de l'Empire (1).

§ 2. — *Règlement du Bundesrath.*

La Constitution s'est bornée à poser une règle : le Chancelier dirigera les affaires à l'intérieur de l'Assemblée qu'il préside. Les affaires qui sont soumises à sa direction ont été définies en détail dans le Règlement du Bundesrath du 27 février 1871, dont le dernier remaniement date du 26 avril 1880.

1° Le Chancelier a d'abord à fixer la date des séances du Bundesrath. Il est chargé d'assurer l'envoi des convocations qui doivent être, autant que possible, remises aux membres du Bundesrath la veille de la séance. Elles doivent porter l'adresse des plénipotentiaires, l'heure de la séance et l'objet des délibérations.

Dans le cas où il y a lieu de procéder à l'élection d'une Commission, la convocation doit l'annoncer expressément (2).

2° C'est au Chancelier que sont remises les communications du Reichstag, les propositions des Etats particuliers et toutes les autres requêtes adressées au Bundesrath. Les communications du Reichstag sont

---

(1) Voir : La loi sur la substitution (*Stellvertretungsgesetz*) du 17 mars 1878, *infra*, 2e partie, chap. IV.

(2) *Règlement du Bundesrath*, § 13.

lues à la séance la plus rapprochée. Les propositions des Etats particuliers qui n'ont pas été développées au cours d'une discussion, sont portées par le Chancelier à l'ordre du jour de la séance suivante.

Dans certains cas, le Chancelier peut agir seul, sans être obligé à prendre l'avis du Bundesrath. Il expédie à sa guise les requêtes qui sont indubitablement en dehors du cercle d'affaires du Bundesrath et il a le droit de repousser directement les plaintes qui n'ont pas suivi la voie hiérarchique légale (1).

3° Tout plénipotentiaire d'un des Etats de l'Empire peut se faire remplacer par le fondé de pouvoir d'un autre Etat. Mais cette substitution n'est valable que pour une séance. Le Chancelier doit en être immédiatement averti (2).

4° Les affaires importantes sont examinées à partir d'une date fixée par le Chancelier, dans un certain nombre de séances le plus rapprochées possible et auxquelles doivent assister les « premiers plénipotentiaires » des Gouvernements (3). Les projets de loi qui ne sont pas remis au Bundesrath trois semaines avant la date fixée par le Chancelier, ne peuvent être défini-

---

(1) *Ibid.*, §§ 8 à 11. Voir aussi : Loi des fonctionnaires du 31 mars 1873, § 66.

(2) *Règlement*, § 2.

(3) Le *Règlement* divise les sessions du Bundesrath en deux parties : « L'une apparaît comme une conférence des hommes d'Etat prépondérants des principaux Etats confédérés discutant les affaires importantes ; l'autre est destinée à l'examen des affaires ordinaires ou sans importance. » Laband, *loc. cit.*, tome I, p. 419.

tivement votés dans la session courante que s'ils sont déclarés urgents à la majorité des voix (1).

5° Il est dressé pour chaque séance un procès-verbal. C'est un fonctionnaire désigné par le Bundesrath, sur la proposition du Chancelier (2), qui est chargé de sa rédaction.

6° Vis-à-vis des Commissions, le Chancelier a des pouvoirs étendus en même temps que des devoirs correspondants. Le Règlement oblige le Chancelier à tenir la Commission des Douanes et des Impôts (*Ausschuss für Zoll- und Steuerwesen*) au courant des rapports émanant des fonctionnaires de l'Empire chargés du contrôle de l'Administration des douanes et des impôts, ainsi que des changements projetés dans leur personnel (3).

Il doit soumettre à l'examen de la Commission des Comptes (*Ausschuss für Rechnungswesen*) le projet de budget de l'Empire et le compte annuel de l'emploi des revenus de l'Empire. En revanche, la Commission est obligée, au moyen des comptes trimestriels qui lui sont envoyés par les autorités de Direction (*Directivbehærden*) des Etats de l'Empire, de déterminer le montant des impôts de douane et de consommation dus par la caisse des Etats à la caisse de l'Empire et de donner au Chancelier connaissance de ce compte (4).

7° Le paragraphe 27 du Règlement dispose que le

---

(1) *Règlement*, § 3.
(2) *Ibid.*, § 24.
(3) *Ibid.*, § 23.
(4) Hensel, *loc. cit.*, p. 13.

Chancelier doit prendre les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du Bundesrath. Il doit, en conséquence, publier ces décisions au *Reichsgesetzblatt* ou au *Zentralblatt* et signer ces publications. On trouve, dans le *Zentralblatt*, plusieurs publications qui ne portent pas la signature du Chancelier ; Hensel les considère comme nulles et ne leur reconnaît aucune force obligatoire (1). On peut objecter que le règlement intérieur d'une Assemblée ne lie que cette Assemblée elle-même et ne peut avoir d'effet vis-à-vis des tiers. Le Règlement du Bundesrath est une loi intérieure dont les effets s'arrêtent aux limites même du Conseil fédéral.

8° Laband et Zorn (2) attribuent enfin à tort au Chancelier le droit de vérifier, en qualité de président du Bundesrath et de ministre de l'Empereur, les pouvoirs des plénipotentiaires des Etats de l'Empire. Tandis que la Constitution donne au Reichstag le droit de procéder à la vérification du pouvoir de ses membres, elle est muette en ce qui concerne le Bundesrath. Or, attendu que l'on ne peut considérer cette attribution comme la prérogative naturelle ni de la qualité de président d'une Assemblée, ni encore moins de celle de ministre, il faut admettre que la Constitution a implicitement chargé le Bundesrath de la vérification des mandats de ses membres (3).

---

(1) *Ibid.*, p. 13.

(2) Laband, *loc. cit.*, I, p. 374. — Zorn, *loc. cit.*, I, p. 145.

(3) Voir : Rosenberg, *loc. cit.*, p. 11. — Meyer, *loc. cit.*, p. 318. — Hensel, *loc. cit.*, p. 12.

On pourrait s'étonner de ne pas voir le Règlement du Bundesrath donner au Chancelier les pouvoirs disciplinaires considérés dans toute assemblée comme une arme nécessaire aux mains de la présidence pour assurer la régularité de son fonctionnement intérieur. Le nombre restreint des plénipotentiaires qui composent le Bundesrath et le caractère de conférences diplomatiques que revêtent au plus haut point ses séances, ne justifieraient pas une telle disposition (1).

SECTION II

LE CHANCELIER PLÉNIPOTENTIAIRE PRUSSIEN AU BUNDESRATH

Le Chancelier de l'Empire a la présidence du Bundesrath. En même temps que président de cette Assemblée, doit-il en être membre, c'est-à-dire doit-il être

---

(1) Cette dignité calme que l'on pourrait s'attendre à voir présider aux délibérations d'une froide assemblée de diplomates et rendre toute disposition disciplinaire superflue, a fait cependant quelquefois défaut au Bundesrath ; témoin l'altercation très vive qui eut lieu un jour en pleine séance entre M. de Bismarck et un plénipotentiaire bavarois, M. de Rudhardt. Les paroles échangées furent si violentes et l'affaire provoqua en Allemagne un tel scandale, que M. de Rudhardt, ne pouvant plus rester à son poste, fut rappelé par son gouvernement.

plénipotentiaire de l'un des Etats confédérés? Ou bien sa situation est-elle analogue à celle du Vice-Président de la République des Etats-Unis; doit-on le considérer comme absolument étranger à l'Assemblée à la tête de laquelle il a été placé ?

D'une manière presque unanime, les auteurs allemands admettent la première de ces deux opinions. Un seul d'entre eux, Hensel, a essayé de soutenir la seconde. C'est par l'exposé de sa théorie et sa réfutation que nous allons commencer l'étude de cette section.

1° *Théorie d'Hensel* (1). — Hensel appuie sa théorie sur le principe suivant : « le Chancelier préside le Bundesrath en sa qualité de ministre d'Empire », et ce principe, voici comment il le défend (2) :

Il est logique, dit-il, que le Bundesrath, étant l'organe suprême de la Puissance d'Empire (*Reichsgewalt*), le chef de l'administration impériale en soit en même temps président. Le Chancelier dirige les affaires fédérales au Bundesrath, non comme plénipotentiaire d'un des Etats de l'Empire, mais comme ministre unique de la Confédération. Par conséquent, tandis que la situation juridique des membres du Bundestath est réglée d'après le Droit public en vigueur dans les Etats parti-

---

(1) Hensel, *loc. cit.*, pp. 10 à 12.

(2) Haenel, *loc. cit.*, p. 29, et Schulze, *Lehrbuch des deutschen Staatsrechts*, tome II, p. 91, admettent la même idée. Toutefois, ils en tirent des conséquences toutes différentes.

culiers qu'ils représentent, la situation juridique du Chancelier au Conseil fédéral sera réglée d'après le Droit public de l'Empire. En d'autres termes, tandis que le fondé de pouvoir de la Bavière est responsable devant le ministère d'Etat ou le Landtag bavarois, le Chancelier, ministre d'Empire, n'a de comptes à rendre sur son attitude au Bundesrath, qu'à l'Empereur ou au Reichstag.

Hensel trouve un argument à l'appui de son principe dans les paragraphes 10 à 13 du Règlement du Bundesrath qui emploient, d'une part les termes de Chancelier et de président comme complètement identiques, et de l'autre, celui de plenipotentiaire comme désignant exclusivement les membres du Bundesrath.

Voulant faire complètement disparaître le double caractère des fonctions du Chancelier, Hensel, logique avec lui-même, déduit de ses prémisses que le Chancelier n'est pas nécessairement plénipotentiaire d'un Etat de l'Empire. Son opinion, nous dit-il, est confirmée par les faits, puisque le Chancelier n'a pas toujours été membre du Bundesrath. En effet, son nom ne figure pas sur la liste de nomination des fondés de pouvoir au Bundesrath, publiée le 10 août 1867 (1). Il s'est donc trouvé une année pendant laquelle le Chancelier a présidé le Bundesrath sans en avoir la qualité de membre. Hensel reconnaît bien que depuis 1868, le Chancelier a toujours été plénipotentiaire prussien, mais il remarque que sur la liste des fondés de pou-

---

(1) *R. G. Bl.*, 1867, p. 26.

voir, c'est comme Chancelier qu'il est désigné et non comme président du ministère d'Etat prussien (1).

Mais son principal argument, Hensel l'emprunte à M. de Bismarck lui-même, qui dit un jour au Reichstag : « Le Chancelier n'est pas nécessairement, dans l'esprit de la Constitution, membre du Bundesrath. La Constitution le déclare président de cette Assemblée, et, de même qu'il est possible de concevoir la qualité de président sans celle de membre, il est aussi possible de ne pas se le représenter comme membre du Bundesrath (2) ».

A quoi bon discuter, ajoute Hensel? Par le seul fait qu'il préside le Bundesrath, le Chancelier en est membre. Sa participation aux discussions est tout aussi active que celle des plénipotentiaires des gouvernements de l'Empire, étant donné le caractère des débats. Les membres du Bundesrath n'ont pas à exposer leurs opinions personnelles; ils votent en se conformant aux instructions de leur gouvernement, et leurs droits, mis en parallèle avec ceux du Chancelier, « apparaissent comme des avantages bien insignifiants de leur qualité de membre (3) ».

Examinons maintenant quelle est la valeur du principe de Hensel et celle de la conséquence qu'il en tire.

---

(1) Voir, par exemple, *R. G. Bl.*, 1874, p. 4. A partir de 1880, la nomination des membres du Bundesrath cesse d'être publiée au *Reichsgesetzblatt*.

(2) Reichstag, 1877. *Sten. Ber.*, p. 127.

(3) Hensel, *loc. cit.*, p. 11. — Voir aussi : Haenel, *loc. cit.*, tome II p. 26.

En premier lieu, est-il vrai que le Chancelier préside le Bundesrath en sa qualité de ministre de l'Empire ?

Nous avons vu que dans la pensée des gouvernements alliés de 1867, le Chancelier ne devait avoir qu'une attribution : présider, comme fondé de pouvoir de la Prusse, le Conseil fédéral. Nous avons vu M. de Bismarck venir déclarer, au nom des Etats du Nord, qu'il ne devait exister, en dehors du Bundesrath, aucun organe fédéral indépendant et responsable qui pût rappeler en quoi que ce soit un ministre de la Confédération. Nous savons aussi qu'avant le vote de son amendement à l'article 17, qui élevait le Chancelier à la situation de ministre fédéral, le député de Bennigsen, pour dissiper tout malentendu, déclara qu'il n'avait pas l'intention de modifier les attributions qu'avait le Chancelier comme plénipotentiaire prussien au Bundesrath, et que personne ne protesta contre cette déclaration (1). Le Chancelier préside donc toujours le Conseil fédéral en sa qualité de fondé de pouvoir de la Puissance présidente. L'opinion de Hensel ne tient plus debout.

Faut-il attacher grande importance à l'argument de style qu'il tire des termes des paragraphes 10 à 13 du Règlement du Bundesrath ? Mais il est en contradiction avec les dispositions du chiffre IX du Protocole final bavarois du 23 novembre 1870 (2). Ce texte porte : « Le plénipotentiaire royal de la Prusse a reconnu comme étant un droit du gouvernement bavarois que son représentant ait, en cas d'*empêchement de la Prusse*, la

---

(1) Voir : *Supra*, p. 29.

(2) Voir : Proebst, *Die Verfassung des deutschen Reiches*, p. 136.

présidence du Bundesrath. » Ce qui indique que la présidence du Bundesrath n'est pas attachée à la fonction de Chancelier de l'Empire et que c'est un droit de la Prusse.

Hensel, partant d'un principe faux, ne peut aboutir qu'à une erreur juridique, et les arguments qu'il croit devoir présenter à l'appui des conséquences qu'il en tire, ne résistent pas à un examen sérieux.

Est-il besoin de réfuter l'objection qu'il nous oppose de la liste de nomination des plénipotentiaires au Bundesrath de 1867 ? Il est tout naturel qu'au lendemain du vote de la Constitution, alors qu'il n'y avait de doute pour personne que la qualité de fondé de pouvoir de la Prusse ne fut attribuée au Chancelier par le seul fait de sa nomination à ce dernier poste, on ait considéré comme superflu de faire figurer son nom sur la liste des membres du Bundesrath. Quant à l'argument tiré de la forme des nominations ultérieures, il n'est pas à réfuter.

Hensel n'a même pas le droit d'invoquer le discours prononcé au Reichstag par le Chancelier de Bismarck. Ce dernier a simplement voulu dire que l'on pouvait concevoir la qualité de président d'une Assemblée sans celle de membre (1). « De l'ensemble des idées

---

(1) Napoléon Ier choisit, le 20 novembre 1813, comme président du Corps législatif, Regnier, grand juge et ministre de la justice. Regnier n'était pas membre de l'Assemblée. Il fut très mal accueilli. M. Flauguergues ne lui cacha pas ce que cette mesure avait d'inconstitutionnel. Comme Regnier lui reprochait un jour de faire des propositions inconstitutionnelles : « Je ne connais rien ici de plus

exprimées par lui, il résulte qu'en présence des tentatives sans cesse renouvelées dans le but de modifier les dispositions de la Constitution, sous prétexte que sa mise en pratique était impossible, M. de Bismarck a voulu prouver que ces difficultés pouvaient se résoudre et qu'il a donné comme exemple la situation du Chancelier au Bundesrath (1). »

En dernier lieu, il n'est pas vrai que le Chancelier, par le seul fait qu'il préside le Bundesrath, apparaisse comme membre de cette Assemblée. Cette idée se heurte aux dispositions de l'article 6 de la Constitution, qui dit : *Le Bundesrath se compose des fondés de pouvoir des membres de la Confédération.* La condition de la qualité de membre du Bundesrath est la qualité de plénipotentiaire de l'un des Etats de l'Empire.

2° *Théorie de Haenel, Laband, etc.* (2). — On admet, d'une marnière générale et avec raison, que le Chancelier doit être plénipotentiaire au Bundesrath et plénipotentiaire de la Prusse.

Disons d'abord un mot de l'argument que donne Haenel à l'appui de cette opinion. Haenel, parti comme Hensel du principe que le Chancelier préside le Bundesrath en sa qualité de ministre de l'Empire, aboutit cependant à une conclusion tout à fait opposée.

---

inconstitutionnel que vous-même, lui dit-il, vous qui, au mépris de nos lois, venez présider les représentants du peuple, quand vous n'avez pas même le droit de siéger à leurs côtés ».

(1) Grassmann, *loc. cit.*, p. 322.

(2) Haenel, *loc. cit.*, p. 24. — Laband, *loc. cit.*, tome I, p. 414, note 2. — Meyer, *loc. cit.*, p. 359, note 7. — Arndt, *Staatsrecht*, p. 95. — Seydel, *loc. cit.*, p. 168.

Dans le projet de Constitution, dit-il, la voix prussienne était qualifiée de voix présidentielle, *Praesidialstimme*, parce que la Prusse avait la présidence de la Confédération et que son fondé de pouvoir présidait, à ce titre, le Bundesrath. Mais l'amendement Bennigsen a tout changé ; le Chancelier préside le Conseil fédéral comme ministre de l'Empire et non plus comme délégué de la Prusse. Cependant, comme la voix présidentielle n'est pas devenue celle de l'Empire, comme elle est toujours restée la voix prussienne, le Chancelier *qui la détient* doit être fondé de pouvoir de la Puissance présidente. Ce raisonnement, ainsi que l'a démontré Hensel (1), repose sur une fausse conception de la *Praesidialstimme*. La voix présidentielle n'est pas une voix unique, la voix du président ; il est question ici des dix-sept voix qui constituent la voix prussienne. Supposons que 58 votes aient été exprimés à l'occasion d'un projet de loi, 29 pour et 29 contre. Le Chancelier ne peut pas venir dire : « je départage dans tel ou tel sens parce que je suis président et que l'article 7 de la Constitution donne ce droit à la voix présidentielle (2). » La balance penchera du côté où se trouvent les dix-sept voix de la Prusse. Il faut même ajouter que la voix présidentielle restera toujours la voix prussienne. Ainsi, lorsqu'un plénipotentiaire bavarois, en vertu du chiffre IX du protocole final du 23 novembre 1870, ou le plénipotentiaire d'un des

---

(1) Hensel, *loc. cit.*, p. 11.

(2) *Constitution impériale*, article 7, alinéa 3 : « ... *Bei Stimmengleichheit gibt die Praesidialstimme den Ausschlag* »

autres États de l'Empire, en vertu d'une délégation écrite, occuperont le fauteuil de la présidence, la voix présidentielle sera toujours constituée par le faisceau des dix-sept voix de la Prusse.

Les arguments de texte les plus solides en faveur de la théorie d'après laquelle le Chancelier doit être fondé de pouvoir de l'un des États de l'Empire, c'est dans les articles 6 et 15 de la Constitution qu'on les trouve. L'article 6, dont nous avons déjà parlé, disposant que le Bundesrath se compose des fondés de pouvoir des membres de l'Empire, il est impossible de concevoir le Chancelier, président du Bundesrath, s'il n'est pas fondé de pouvoir. D'autre part, l'article 15, dans son alinéa 2, porte : « Le Chancelier peut se faire suppléer par *tout autre membre du Bundesrath* en vertu d'une substitution écrite ». Les mots « tout autre membre » indiquent d'une façon certaine que le Chancelier est, lui aussi, membre du Bundesrath.

Le Chancelier est membre du Bundesrath. Mais ce n'est pas tout : c'est de la Prusse qu'il doit être le plénipotentiaire. En dehors des discussions du Reichstag constituant de 1867, sur lesquelles nous ne reviendrons pas (1), c'est dans des raisons d'ordre politique que nous trouvons la justification du cumul des fonctions de Chancelier et de plénipotentiaire de la Prusse au Conseil fédéral.

Il est indispensable, dans l'intérêt même de l'Empire, que le Chancelier puisse exercer une influence sur les votes du Bundesrath. En tant qu'Empereur, le roi de

---

(1) Voir : *Supra*, pp. 9 et suiv.

Prusse n'a pas de droit d'initiative en matière législative et le Chancelier ne peut pas déposer de projet de loi en son nom. Cela fait que, si le Chancelier ne pouvait jouer aucun rôle au Bundesrath, on se trouverait en présence d'un organe de l'Empire dans lequel les affaires de l'Empire seraient les seules à ne pas pouvoir être défendues, dans lequel le chef des services essentiels de la Confédération serait dans l'impossibilité d'exprimer ses vues sur la direction à imprimer aux affaires communes. Il n'y a qu'un moyen pour éloigner les dangers résultant d'une pareille situation : faire du Chancelier le plénipotentiaire de la Prusse au Conseil fédéral.

En fait, comme en droit, il ne peut représenter que la Prusse, car il pourrait arriver qu'il fut relevé brusquement de ses fonctions de plénipotentiaire bavarois ou saxon, tout en conservant celles de Chancelier, ce qui serait une contradiction avec les termes de l'article 15 de la Constitution.

SECTION III

LE « POUVOIR DE SUBSTITUTION » (1) DU CHANCELIER

A côté de la loi du 17 mars 1878, sur la substitution du Chancelier dans les affaires générales de l'Em-

---

(1) *Substitutionbefugniss.*

pire (1), continuent à fonctionner les dispositions de l'article 15, alinéa 2 de la Constitution aux termes duquel : « le Chancelier peut, se faire suppléer par tout autre membre du Bundesrath, en vertu d'une substitution écrite. »

Les auteurs qui, comme Joël et Hensel, interprètent les mots « direction des affaires » dans le sens de direction générale des affaires de l'Empire, voient, dans le pouvoir de substitution du Chancelier, le droit pour ce dernier, de se faire suppléer dans la direction des affaires fédérales. La loi du 17 mars 1878 ne serait qu'un développement des dispositions de l'article 15, alinéa 2 de la Constitution. On ne comprend pas très bien alors pourquoi elle déclare expressément ne pas abroger la substitution constitutionnelle.

L'historique de la formation de l'article 15 et les arguments de texte les plus sérieux, nous ont montré qu'il n'est pas le moins du monde question dans cet article des affaires de l'Empire (2). C'est la situation du Chancelier en tant que président du Bundesrath et plénipotentiaire de la Prusse, qui s'y trouve exprimée. Les affaires dont il y est question sont celles du Bundesrath, et la suppléance que la loi de 1878 a laissée intacte est celle à laquelle le Chancelier a le droit de confier la direction des affaires et la présidence du Bundesrath.

Comment le Chancelier exerce-t-il son pouvoir de substitution?

---

(1) Voir : *Infra*, 2e partie, chap. IV.

(2) Voir : *Supra*, p. 33 et suiv.

§ 1er. — *Conditions de personnes.*

Le Chancelier peut déléguer seul ses pouvoirs sans autorisation de l'Empereur. Cette latitude qui lui est laissée ne surprend pas lorsqu'on admet qu'il s'agit d'une substitution restreinte aux affaires et à la présidence du Bundesrath. Mais elle semble excessive lorsqu'on étend le pouvoir de substitution du Chancelier à l'ensemble des affaires de l'Empire et au contre-seing des ordonnances impériales; le Chancelier aurait, s'il en était ainsi, le droit d'imposer à l'Empereur, sans son assentiment, et peut-être même contre sa volonté, la collaboration d'un membre quelconque du Bundesrath. Par là, le droit de nomination des fonctionnaires impériaux dont l'exercice est confié à l'Empereur, se trouverait lésé dans une de ses manifestations les plus importantes, puisqu'il s'agit du substitut du ministre unique de l'Empire (1).

Joël prétend que, dans tous les cas où il s'agit d'une substitution importante, le Chancelier, en considération de la déférence qu'il doit au titulaire du pouvoir impérial, demandera à l'Empereur son avis. Mais pourquoi ces considérations de déférence ne sont-elles pas étayées par une disposition constitutionnelle? Elles

---

(1) Hiersmenzel, *Die Verfassung des Norddeutschen Bundes*, p. 67. — Meyer, *loc. cit.*, p. 383.

n'ont en droit aucune valeur. Joël cite les deux lettres adressées par le Chancelier au Reichstag, le 22 mai 1872 et le 11 avril 1877, dans lesquelles il annonçait que, pendant la durée d'un congé qui lui avait été accordé, il faisait, avec l'autorisation de l'Empereur, une délégation de ses pouvoirs. Mais nous aurons l'occasion de revenir sur ce point et de démontrer qu'il ne s'agissait pas là d'une substitution dans le sens de l'article 15 de la Constitution (1). Il indique enfin un moyen qui lui paraît tout simple pour se débarrasser d'un substitut qui ne serait pas agréable à l'Empereur. Celui-ci n'aurait qu'à révoquer le Chancelier. La substitution n'étant qu'un mandat de Droit public, le mandant révoqué, la substitution prendrait fin d'elle-même. Le moyen serait-il bien simple? Cette question n'offre d'ailleurs plus d'intérêt pratique depuis la loi de 1878, aussi nous n'y insisterons pas davantage.

La liberté qu'a le Chancelier de choisir son substitut comme il l'entend, est cependant limitée à deux points de vue :

1° Il ne peut prendre son substitut que parmi les membres du Bundesrath. Serait donc nul et sans effet tout acte d'un substitut nommé par application de l'article 15 de la Constitution et qui ne serait pas membre du Bundesrath. Il n'est pas nécessaire que le substitut soit fonctionnaire impérial. Cette disposition s'explique tout naturellement quand on admet que la substitution n'a lieu que pour la direction des affaires du Bundesrath. Elle serait incompréhensible s'il s'agissait des

---

(1) Voir : *Infra*, 2e partie, chap. IV, section I.

affaires de l'Empire. Pourquoi le Chancelier ne pourrait-il pas dans ce cas se faire suppléer par un fonctionnaire de l'Empire, par le directeur d'un des ressorts administratifs par exemple ? En fait, avant la législation de 1878, le Chancelier a souvent délégué ses attributions de directeur des affaires du Bundesrath à des fonctionnaires impériaux pris en dehors du Bundesrath. Le conseiller privé Eck a, quoique ne faisant pas partie du Conseil fédéral, signé, dans le *Reichsgesetzblatt* et dans le *Zentralblatt,* un certain nombre de publications, en partie comme chef de l'administration impériale, en partie comme président du Bundesrath (1). Sa substitution dans les actes du Bundesrath étant inconstitutionnelle, les publications signées par lui comme président du Bundesrath étaient juridiquement nulles.

2° Le chiffre IX du Protocole final bavarois, du 23 novembre 1870, apporte une autre limitation au pouvoir de substitution du Chancelier en reconnaissant au plénipotentiaire de la Bavière le droit de présider le Bundesrath en cas d'empêchement de la Prusse. Le député Windthorst posait un jour cette question au Reichstag : « Quand est-ce que la Prusse est empêchée ? Quand le Chancelier n'est pas là ? Certainement non. — Alors, quand tous les dix-sept fondés de pouvoir de la Prusse sont empêchés ? Dans ce cas, ou il faudrait qu'il se

---

(1) *R. G. Bl.*, 1870, p. 618 ; — 1873, pp. 244, 296, 299 ; — 1877, pp. 406-575, etc. — *Zent. Bl.*, 1875, pp. 348-349.

produisit une mortalité vraiment foudroyante, ou la Bavière ne présidera jamais (1) ».

Ce n'est pas dans le cas où le Chancelier sera empêché, mais seulement quand la Prusse ne présidera pas, que la Bavière pourra revendiquer l'exercice de son droit. Le Chancelier peut toujours se substituer un autre plénipotentiaire prussien ; mais il ne peut pas déléguer ses attributions aux fondés de pouvoir d'un des autres Etats de l'Empire en laissant la Bavière de côté. De plus, comme le Chancelier a le droit de choisir le membre du Bundesrath qui lui convient, il peut ne pas arrêter son choix sur un de ses collègues prussiens et se substituer le plénipotentiaire bavarois. S'il n'y a pas de plénipotentiaire bavarois à la séance, le Chancelier peut charger de la présidence le membre du Bundesrath qui lui conviendra, à quelque Etat qu'il appartienne.

§ 2. — *Objet de la substitution.*

L'objet de la délégation des pouvoirs du Chancelier de l'Empire, faite par application de l'article 15 de la Constitution, est la présidence et la direction des affaires du Bundesrath.

D'après Zorn, lorsque par application du paragraphe 2 de la loi du 17 mars 1878 un substitut général du Chan-

(1) Reichstag, 1870. *Sten. Ber.*, p. 80.

celier a été nommé, la présidence et la direction des affaires du Bundesrath lui appartiennent de plein droit. Il peut se faire substituer lui même en se conformant aux dispositions de la Constitution et du traité du 23 novembre 1870 (1). Cette opinion est insoutenable. La substitution de la loi de 1878 n'a trait qu'aux affaires de l'Empire. Le substitut général n'exerce son activité que dans le domaine des affaires fédérales; celles du Bundesrath demeurent en dehors de sa compétence. Il ne pourra recevoir une délégation des attributions du Chancelier au Bundesrath que s'il en est lui-même membre, et un titre écrit sera dans tous les cas nécessaire.

§ 3. — *Forme de la substitution.*

La substitution nécessite un titre écrit émanant du Chancelier. La négligence des prescriptions de forme contenues dans l'article 15 de la Constitution entraînerait la nullité des actes du substitut. Le substitut général du Chancelier, nommé par application de la loi du 17 mars 1878, doit recevoir une substitution écrite, même lorsqu'il est membre du Bundesrath (2).

Cette règle très étroite souffre pourtant une exception. Le titre écrit n'est pas nécessaire lorsque la délé-

---

(1) Zorn, *loc. cit.*, p. 147.

(2) *Contrà* : Laband, *loc. cit.*, tome I, p. 416.

gation est faite au profit d'un des plénipotentiaires bavarois, parce que le droit de la Bavière repose sur un traité (1).

§ 4. — *Nature et effets de la substitution.*

Pour expliquer la nature juridique de la substitution constitutionnelle, il nous faut recourir à une situation analogue en Droit civil allemand, la substitution en matière de mandat civil. Laband écrivait, dans la préface de sa première édition : « Il arrive que, dans le domaine du Droit public, de nombreux principes reviennent, qui ont été scientifiquement établis et développés dans le domaine du Droit privé et qui, de leur nature, ne sont pas des principes de Droit privé, mais des principes généraux du Droit (2). » L'application des règles du mandat civil à la substitution du Chancelier est justifiée dans la Constitution elle-même par l'usage que fait son article 15 du mot de substitution employé en matière de mandat civil (3).

En Droit civil général, on admet la possibilité, pour le mandataire, de se substituer un tiers dans sa gestion. Le Droit civil allemand ne crée pas de rapports juridi-

---

(1) Voir : *supra*, *Protocole final du 23 novembre 1870*, chiffre IX, p. 47.

(2) Laband, *loc. cit.*, tome I, p. 3.

(3) Joël, *loc. cit.*, p. 412.

ques entre le mandant et le substitué. Ce dernier répond de sa gestion devant le mandataire seulement. Cette situation entraîne une modification de la responsabilité du mandataire, qui n'est responsable devant le mandant que d'une faute dans le choix du substitué et de la poursuite de ses négligences. La situation doit être considérée comme analogue en Droit public. Le substitut du Chancelier au Bundesrath n'est responsable ni devant le Roi, ni devant les Chambres de Prusse, mais simplement devant le Chancelier. La responsabilité de ce dernier se trouve réduite, comme en Droit privé, au choix du substitut et à la poursuite de ses négligences. Il ne peut être déclaré responsable devant le Landtag et la Chambre des Seigneurs que du choix d'un substitut qui n'aurait pas la qualité de membre du Bundesrath, ou d'avoir négligé d'user des peines disciplinaires que met le Droit public prussien à sa disposition, vis-à-vis du substitut qui aurait agi contre la loi ou les intérêts de l'Empire (1).

La substitution régulièrement faite a pour effet la validité de tous les actes accomplis par le substitut du Chancelier, dans les limites de la présidence et de la direction des affaires du Bundesrath. Le substitut peut ainsi valablement fixer la date des séances du Bundesrath; il doit prendre les mesures nécessaires à l'exécution de ses décisions, etc. (2).

---

(1) Joël (*loc. cit.*, p. 412) donne à la responsabilité du Chancelier une portée bien plus considérable, attendu qu'il étend la substitution de l'article 15 aux affaires de l'Empire et au contre-seing.

(2) Voir : *supra*, Attributions du président du Bundesrath, p. 39 et suiv.

§ 5. — *Fin de la substitution.*

La fin de la délégation des pouvoirs du Chancelier comme président du Bundesrath découle des causes qui produisent l'extinction du mandat en général.

Du côté du substitut, la révocation, la démission, la mort, la perte de la qualité de membre du Bundesrath ; du côté du Chancelier, la cessation de ses fonctions, quelle qu'en soit la cause.

La forme de la révocation du substitut doit être la même que celle de sa nomination. Un titre écrit est par conséquent nécessaire, sauf dans le cas où la délégation a été faite à l'un des plénipotentiaires bavarois. C'est le Chancelier qui seul a qualité pour prononcer cette révocation. Dans le cas où l'Empereur voudrait éloigner un substitut contre la volonté du Chancelier, il serait obligé de révoquer le Chancelier lui-même, à moins que le substitut ne soit plénipotentiaire prussien ; il n'aurait alors qu'à le rappeler (1).

---

(1) Il existe dans le Droit public anglais une institution présentant, avec celle des substituts au Bundesrath, des rapports assez étroits : celle des sous-secrétaires d'Etat. Tout ministre anglais peut se faire représenter dans celle des deux Chambres dont il ne fait pas partie par un sous-secrétaire d'Etat nommé par lui et qui lui sert de porte parole. Ce sont de simples délégués, des mandataires dont les pouvoirs cessent à la mort ou lors de la démission de celui de qui ils tiennent leur mandat. Voir : Esmein, *Eléments de Droit constitutionnel français et comparé* (2e édit.), p. 558 et suiv.

CHAPITRE II

Le Chancelier président du ministère d'Etat prussien.

Nous avons vu que le Chancelier est le premier des plénipotentiaires de la Prusse au Bundesrath et que cette situation résulte, non seulement des exigences de la pratique, mais même des textes constitutionnels.

Il a toujours été admis par les théoriciens du Droit public allemand, que le Chancelier doit être en même temps président du ministère d'Etat prussien.

Si la Constitution ne rend pas obligatoire, d'une manière expresse, cette accumulation de fonctions sur une seule tête, c'est dans les principes constitutionnels et dans les nécessités de la pratique que nous en trouverons les causes et la justification.

« Comme les institutions de l'Etat fédératif, dit M. de Seydel, reposent sur la liberté des traités, là, plus qu'autre part, se manifeste la variété des formes (1).»

(1) Von Seydel, *loc. cit.*, p. 120.

Dans quel Etat fédéral cette forme est-elle plus singulière et plus nouvelle qu'en Allemagne ? Ni les Etats-Unis de l'Amérique du Nord, ni la Confédération helvétique ne nous offrent le spectacle d'un Etat exerçant, sur l'ensemble des autres, l'hégémonie qu'exerce la Prusse en Allemagne. Et cela, parce que, ni l'étendue des territoires, ni le chiffre de la population des Etats qui les composent, ne sont assez différents pour créer, au profit de l'un d'entr'eux, une supériorité marquée. En Allemagne, au contraire, nous nous trouvons en présence de vingt-cinq Etats dont un, la Prusse, compte, à lui seul, près des deux tiers de la population totale de l'Empire. Pouvait-on les grouper ici comme là ? Pouvait-on donner à des principautés minuscules les droits que l'on accorderait à la grande Prusse ? Non, sous peine d'aboutir à de perpétuels conflits. La Prusse, à ses risques et périls, avait fait l'unité de l'Allemagne ; elle était forte, qu'y avait-il d'étonnant à ce qu'elle s'attribuât la grosse part ? Elle avait groupé les princes autour d'elle ; dans l'enthousiasme de la victoire, ils avaient répondu à son appel, qu'y avait-il d'étonnant à ce qu'elle se réservât le droit de les diriger ? Et voilà pourquoi le titre d'Empereur allemand fut donné à son roi avec la présidence de la Confédération.

« L'Empire allemand, tel qu'il est aujourd'hui constitué, est basé sur la puissance et l'autorité de la Prusse. Le gouvernement allemand et le gouvernement prussien ont des intérêts identiques, inséparables et si bien confondus qu'on peut à peine les distinguer. La politique allemande et la politique prussienne doivent avoir un même but, suivre la même impulsion, obéir à une

seule et même direction ; elles s'appuient et se complètent mutuellement. L'union de la Prusse et de l'Empire ne doit pas seulement se manifester dans la personne investie du pouvoir suprême, l'Empereur-Roi ; il faut que celui-ci trouve à ses côtés, pour l'exercice de ses pouvoirs impériaux et royaux, le même conseiller qui guide toutes ses résolutions et qui les exécute dans un même esprit. Les intérêts sont confondus, le but politique est un : il n'y a point de place pour deux ministres égaux et indépendants. Le premier ministre prussien doit être le ministre de l'Empire, parce que la politique impériale n'est que la politique prussienne appliquée et poursuivie sur un champ d'action plus vaste. Le ministre de l'Empire doit être le premier ministre prussien, parce que l'administration impériale puise toute sa force dans les institutions prussiennes (1). »

La nécessité d'une direction commune de la politique impériale et de la politique prussienne se trouve confirmée par l'article 7, alinéa 2 de la Constitution. Aux termes de ce texte, tout membre de la Confédération est autorisé à déposer des projets au Bundesrath. Il faut remarquer qu'il n'est question que des membres de la Confédération et qu'il n'est pas dit un mot de l'Empire. On ne peut pas sortir de ce dilemme : ou bien il y a une lacune dans la Constitution, puisqu'elle ne mentionne nulle part l'initiative du gouvernement impérial ; ou bien c'est la Prusse qui est chargée

---

(1) Dupriez, *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique*, tome I, p. 485.

d'exercer cette initiative au nom de l'Empire, comme présidente de la Confédération. La question est très grave parce qu'il n'est pas admissible que sur les questions intéressant l'Empire, ce dernier soit le seul à ne pas avoir d'initiative législative.

On a pourtant essayé de soutenir que l'Empereur a, comme tel, un droit d'initiative législative particulier (1), et ce droit, on l'appuie sur la coutume. « Depuis plus de vingt ans, écrit Bornhac, s'est formée, à côté de la Constitution, une coutume qui la complète dans un sens contraire à sa structure primitive et qui est devenue source de droit. » Il ajoute que cette coutume correspond à l'évolution qui a entraîné le pouvoir impérial vers une indépendance plus large et que, la préparation des lois étant faite en grande partie par les autorités de l'Empire, les projets ne peuvent pas être déposés au nom du roi de Prusse, mais au nom de l'Empereur. Il se réfère à une note officielle parue dans la *Gazette Universelle de l'Allemagne du Nord*, du 3 octobre 1892, d'après laquelle, de 1884 à 1892, il y a eu au Bundesrath 296 projets déposés au nom de la Présidence et seulement 25 au nom de la Prusse. Ce droit d'initiative impériale fut revendiqué dans deux cas par le Chancelier de Caprivi, dans des questions militaires et de finance. C'est à l'époque où il n'appartenait plus au ministère d'Etat prussien que comme ministre des Affaires étrangères. N'étant pas le ministre compétent pour présenter des projets de loi militaire ou de finance, à l'insu du ministère prussien, il

(1) Bornhac et Fischer, cités par Grassmann, *loc. cit.*, p. 338.

invoqua un droit de l'Empereur. La presse discuta longuement cette question et se déclara généralement contre une interprétation si large de la Constitution (1).

Ainsi que le fait observer Grassmann, en admettant que l'on puisse attribuer à la coutume une force dérogatoire au droit constitutionnel, on ne peut pas voir une coutume créatrice de droit dans une formule irrégulière ; et il cite à ce point de vue les paroles que prononça au Reichstag, le 26 mars 1884, le Chancelier de Bismarck : « Une coutume ne peut rien changer aux dispositions de la Constitution. Je n'avais d'abord attaché aucune importance à la forme ; mais, comme j'ai entendu dire que l'on m'accusait de vouloir augmenter mon pouvoir, je déclare que personne n'a le droit d'attribuer au Chancelier une compétence qu'il n'a pas constitutionnellement. Je m'efforcerai de rabaisser son importance que, dans les discours parlementaires, on grandit au-dessus de sa signification constitutionnelle. »

D'ailleurs, pour qu'une coutume puisse déroger à la Constitution, il faut que cette coutume existe réellement. Or, ici nous ne trouvons rien de tel. Il n'est pas vrai que les projets de loi présentés par la Présidence soient préparés par les offices de l'Empire ; et Fischer lui-même, en contradiction flagrante avec sa théorie, s'exprime en ces termes : « Les ordonnances relatives

---

(1) Le 2 juillet dernier, le *Bayerische Vaterland* annonçait qu'un projet de tarif de douane doit être présenté au Bundesrath comme « projet du Chancelier ». Il signalait ce fait comme anticonstitutionnel et comme un pas de plus vers l'unité et la centralisation.

à l'armée impériale et les projets militaires émanent en fait du ministère de la Guerre prussien. Jusqu'en 1890, le ministre de la Guerre, avant de prendre l'avis de l'Empereur sur l'élaboration des projets de loi, était obligé de s'assurer l'accord du Chancelier, président du ministère d'Etat (1). Il est encore soumis à cette nécessité vis-à-vis du Chancelier (2). » — Dans la séance du Reichstag du 5 mars 1878, le ministre wurtembergeois, M. de Mittnacht, disait en parlant de la création d'un ministère d'Empire : « On prétend qu'il faut un ministère d'Empire indépendant pour exercer l'initiative législative... Comment sont faites les lois d'Empire ? Elles sont préparées, soit au ministère prussien, soit dans un office impérial, et pour ces dernières, après entente avec le gouvernement prussien, souvent après de longues discussions dont nous autres nous attendons patiemment l'issue. Et, Messieurs, comment sont discutés ces projets au Bundesrath ? Comment sont-ils défendus ? Ils sont défendus par les ministres prussiens... ou par les directeurs des offices supérieurs de l'Empire, en même temps délégués de la Prusse au Bundesrath (3). »

Cette union intime des services prussiens et impériaux, on peut s'en rendre compte dans tous les ressorts administratifs de l'Empire. Il est des cas où les ministres prussiens sont autorisés à agir seuls dans des affaires de la compétence impériale, sans l'intervention

---

(1) *Ordre de cabinet prussien*, du 8 septembre 1852.

(2) Cité par Grassmann, *loc. cit.*, p. 343.

(3) Reichstag, 1878, *Sten. Ber.*, p. 335 et suiv.

du Chancelier de l'Empire. C'est ainsi que le ministre de la Guerre prussien a, comme président de la Commission de l'armée de terre et des fortifications, des pouvoirs dépassant l'administration du contingent prussien. Aux termes de l'article 63 de la Constitution de l'Empire, « en vue de l'unité nécessaire dans l'administration, l'approvisionnement, l'armement et l'équipement de toutes les unités de l'armée allemande, les ordonnances ayant pour objet l'armée prussienne seront communiquées aux chefs des autres contingents par la Commission du Bundesrath de l'armée de terre et des fortifications. » Pour ces ordonnances, la signature du ministre de la Guerre prussien suffit. Le contreseing du Chancelier n'est pas nécessaire.

De même, jusqu'en 1879, l'Administration des finances de l'Empire fut confiée au ministère des Finances prussien et à la Commission des comptes du Bundesrath. Cet état de choses subsista jusqu'à la création d'un office supérieur, le *Reichschatzamt*, destiné à assister le Chancelier dans ses rapports avec les ministres des Etats particuliers et notamment de la Prusse.

On pourrait pousser plus loin cette investigation. Dans tous les offices impériaux, on rencontrerait l'intervention constante des organes de la Prusse.

Cette intervention ne peut être vraiment efficace que si l'administration impériale est en même temps prussienne. C'est pourquoi les directeurs des services administratifs de l'Empire sont tous ministres d'Etat en Prusse et, pour la plupart, plénipotentiaires prussiens au Bundesrath ; c'est pourquoi le Chancelier de l'Empire fait partie du ministère d'Etat de Prusse à titre de premier ministre, car il ne suffit pas qu'il soit délé-

gué de la Prusse au Bundesrath ; cette fonction isolée amènerait des conflits de devoirs. C'est le ministère prussien qui donne, sous sa propre responsabilité, au Chancelier les instructions qu'il doit suivre au Bundesrath. C'est lui qui statue sur l'exercice de tous les droits de membre et de présidente qu'a la Prusse au sein de cette Assemblée et, comme nous venons de le voir, sur la marche des affaires de l'Empire. Or, le Chancelier, en tant que ministre impérial, a le devoir de ne pas tenir compte des instructions qui lui seraient données par le ministère prussien et qui seraient en opposition avec la politique qu'il dirige sous sa responsabilité. C'est un arrêt dans le fonctionnement de la Constitution qui serait la conséquence de cette crise.

Pour éviter un pareil conflit d'attributions, il est nécessaire que le Chancelier se donne des instructions à lui-même et qu'il ait assez d'influence sur le ministère prussien pour diriger la voix prussienne dans le sens des intérêts de l'Empire.

Voilà comment, si les rapports du Chancelier de l'Empire et de ministre prussien ne sont pas réglés expressément par la Constitution, l'union des fonctions de Chancelier et de premier ministre de la Prusse doit cependant être considérée comme un principe constitutionnel dont la suppression amènerait une modification du caractère de l'Empire.

La tentative deux fois renouvelée et deux fois infructueuse de séparer ces fonctions, nous fournit un argument de plus en faveur de la nécessité de leur fusion sur la même tête.

M. de Bismarck, après s'être très nettement expliqué sur ce point en 1867, et avoir déclaré qu'il ne conce-

vait pas de partage d'attributions, crut, quelques années plus tard, pouvoir se départir de ses principes et donner sa démission de président du ministère prussien. C'était à la fin de l'année 1872, un conflit très grave venait de s'élever entre la Chambre des Seigneurs de Prusse et M. de Bismarck. Il s'agissait d'un projet de réforme de l'administration locale des Provinces promise depuis 1814. Les pouvoirs de justice et de police des propriétaires étaient abolis et l'Assemblée de cercle (*Kreistag*), transformée en un corps de représentants élus nanti du pouvoir de lever les taxes. La majorité féodale de la Chambre des Seigneurs avait toujours repoussé ce projet, et, au printemps de la même année, elle avait bien fait voir qu'elle préfèrerait se laisser briser plutôt que de céder, lorsque la Commission nommée par elle avait conclu au rejet du projet du gouvernement tel que le Landtag l'avait voté.

Le 2 octobre, malgré les efforts du ministre de l'Intérieur, comte Enlenburg, malgré les déclarations de l'Empereur-Roi lui-même, la majorité compacte de la petite noblesse féodale repoussa le projet par 125 voix contre 18. La résistance devait être rompue. Le gouvernement s'entendit rapidement avec le Landtag pour apporter quelques modifications au projet, puis le Roi, sur le conseil de Bismarck, se décida, après quelques hésitations, à nommer une fournée de 25 Seigneurs. Le succès était désormais certain, et le 27 décembre, le projet fut définitivement accepté à la Chambre des Seigneurs, par 116 voix contre 91 (1).

---

(1) Preuss. Herrenhaus, 1872, *Sten. Ber.*, p. 45 et suiv.

Le parti féodal ne désarma pas et entama une campagne de presse très violente contre le Chancelier qui, déjà souffrant, et voulant réserver ses forces pour la lutte qu'il venait d'entreprendre contre l'Eglise catholique, saisit l'occasion pour céder la présidence du ministère prussien au général de Roon (1).

Il comptait sur les liens d'amitié qui l'unissaient au général de Roon comme garantie de cet arrangement. Il le déclara à la tribune et affirma qu'il était persuadé que le général ne conserverait pas la présidence du Conseil s'il devait l'acheter au prix d'une rupture avec lui. Malgré la foi que semblait avoir le Chancelier dans l'heureuse issue d'une telle innovation, personne, en Allemagne, ne se fit d'illusions sur sa durée. On était unanime à prévoir les complications qu'entraînerait à la longue ce partage d'attributions. Les faits semblèrent tout d'abord donner raison à la confiance de M. de Bismarck; tout se passa, en apparence, très cordiale-

---

(1) Le 21 décembre, le roi adressa au prince de Bismarck la lettre de cabinet suivante : « Conformément à votre demande, j'accepte votre démission de président de mon ministère d'Etat. Vous conserverez la direction des affaires de l'Empire et de l'extérieur et je vous autorise, lorsqu'il vous sera impossible d'assister aux séances du ministère d'Etat, de déléguer votre voix, sous votre responsabilité, au président de la Chancellerie de l'Empire, le ministre d'Etat Delbrück, pour les affaires concernant l'Empire. La présidence du ministère appartiendra au ministre d'Etat le plus ancien. » *Europaeischer Geschichtskalender*, 1872, p. 240.

Le 1er janvier 1873, le ministre de la guerre, comte de Roon, fut nommé président du ministère à la place du prince de Bismarck. Les journaux firent observer que le comte de Roon n'était pas nommé en tant que « ministre le plus ancien », mais à titre personnel.

ment et cependant, dix mois s'étaient à peine écoulés, que le comte de Roon obtenait sa démission de président du ministère et de ministre de la Guerre, et que le prince de Bismarck se chargeait à nouveau de la présidence (1).

Le général de Roon, prétendit-on, ne s'était décidé que sur les instances pressantes de l'Empereur à accepter la combinaison nouvelle ; il était très âgé, et c'était l'état précaire de sa santé qui avait provoqué sa retraite. En réalité, personne n'a jamais su ce qui se passa ; mais il est probable qu'il y eût d'autres raisons de ce retour à l'ancien état de choses. Toujours est-il que, depuis lors, M. de Bismarck garda, jusqu'à sa chute, les deux fonctions réunies entre ses mains et qu'il reconnut, à maintes reprises, sa faute de 1872 (2).

---

(1) C'est à ce moment que fut créé le poste de vice-président du ministère prussien, qui n'avait pas existé jusqu'alors. Le premier titulaire de cette fonction fut le ministre des finances Camphausen.

(2) Séance du Reichstag du 10 mars 1877. Le Chancelier de l'Empire, prince de Bismarck : « . . . Lorsque je renonçai à la présidence du Conseil, je me croyais assez influent comme Chancelier. Je me suis trompé ! Au bout d'un an je m'en suis repenti et j'ai dit : j'aime mieux m'en aller tout à fait si on ne me rend pas la présidence du Conseil en Prusse. Si vous me coupez mes racines prussiennes, je n'aurai pas plus d'influence que le premier venu ». Rapporté dans le *Temps*, 24 mars 1892.

Lettre de démission du prince de Bismarck, 18 mars 1890 : «... D'autres entretiens que j'avais eus avec Votre Majesté sur ses intentions concernant mes fonctions, m'avaient fait comprendre qu'elle serait contente de me voir quitter le service de la Prusse si je continuais à m'occuper des affaires de l'Empire. Après avoir examiné à fond cette affaire, j'ai pris la liberté d'attirer l'attention de Votre

L'expérience ne pouvait pas être faite dans des circonstances plus favorables ; et cependant, malgré l'amitié qui paraissait devoir faciliter les rapports entre les deux hommes d'Etat, malgré l'autorité que donnait à M. de Bismarck son passé et son prestige de créateur de l'Allemagne, tout avait échoué. On comprend que la seconde tentative n'ait pas été plus heureuse.

Elle fut renouvelée sous le ministère Caprivi, et cela dans des circonstances si graves, qu'il est impossible de ne pas les rappeler. Quoique le conflit qui s'éleva alors entre le Landtag de Prusse, d'une part, le Chancelier et le ministre des cultes Zedlitz de l'autre, fut une affaire exclusivement prussienne, il souleva une agitation telle dans toute l'Allemagne libérale, que la Chambre bavaroise elle-même s'en empara.

Il s'agissait du projet de loi sur les Ecoles primaires (*Volksschulvorlage*), présenté au Landtag de Prusse par le ministre des Cultes Zedlitz, le 15 janvier 1892 (1). Le caractère de ce projet était essentiellement religieux ; il attribuait à l'Eglise une influence considérable sur le recrutement des maîtres d'école et sur leur surveillance. Un commissaire religieux devait être présent à l'examen que subissent les maîtres à leur sortie du séminaire (2), afin de vérifier leur aptitude à l'Enseignement

---

Majesté sur les conséquences dangereuses qui pourraient résulter du partage de mes attributions, surtout en ce qui concerne l'action du Chancelier sur la Diète de l'Empire. Il est donc inutile que j'insiste de nouveau sur les résultats d'un divorce entre la Prusse et le Chancelier impérial... » M. Busch, *loc. cit.*, t. II, p. 29.

(1) Preuss. Landtag, 1892, *Sten. Ber.*, p. 17.

(2) Correspondant à nos écoles normales primaires.

religieux. — Dans le cas où l'autorité religieuse n'aurait pas approuvé l'enseignement religieux d'un maître, elle avait le droit de demander qu'on lui enlevât cet enseignement. — Le président du gouvernement (*Regierungspraesident*), devait statuer sur cette demande. La nomination des inspecteurs des écoles de cercle et des écoles locales (*Kreis-und Lokalschule*) était réservée au gouvernement.

Tel était, indiqué dans ses grandes lignes, le caractère du projet Zedlitz. Contre lui se soulevèrent, non seulement la gauche et les partis moyens, mais même les conservateurs libres. Ils dirent qu'il était monstrueux de consacrer de la sorte l'immixtion de l'Eglise dans une affaire qui ne devait intéresser que l'Etat. Le comte Zedlitz essaya bien de mettre en évidence le droit de décision des présidents de gouvernement sur les demandes de l'autorité religieuse, pour affirmer le maintien de l'autorité de l'Etat ; mais on lui répondit que la garantie était illusoire et que le Président céderait toujours pour ne pas provoquer le scandale d'une rupture avec l'Eglise (1).

Le Chancelier, président du Conseil, Caprivi, considérant le projet comme une question de politique générale de son ministère, voulut venir au secours de son collègue et, au lieu de calmer les esprits, il commit la faute d'entamer la lutte avec eux (2). Ses déclarations

---

(1) D'après Majuncke, les présidents de gouvernement ne devaient pas être autre chose que les portiers du clergé catholique chargés de lui ouvrir les portes de l'école.

(2) Preuss. Landtag, *Sten. Ber.*, 29-30 janv. 1892, pp. 93, 230, 239.

soulevèrent le mécontentement dans toutes les classes de la société. Les Universités, craignant que la clérica-lisation de l'Ecole ne fut un commencement de l'in-fluence religieuse sur l'enseignement et sur la science, se rangèrent dans l'opposition. Le ministre des Finan-ces Miquel qui, en sa qualité d'ancien chef du parti national libéral ne pouvait accepter le projet, offrit sa démission.

L'irritation de l'opinion publique allant croissant, le Roi, dans une réunion du Conseil de la Couronne, fit part au ministre des Cultes de son mécontentement. Il avait bien approuvé le projet, mais il aurait voulu le voir voter avec enthousiasme. Le comte Zedlitz donna, le jour même, sa démission. Le jour suivant, le président du Conseil, qui l'avait toujours soutenu, le suivit dans la même voie. Il fut remplacé, à la prési-dence du ministère d'Etat prussien, par le comte Botho-Eulenburg. Le projet de loi fut retiré.

Ainsi, malgré les précédents, malgré même l'opinion unanime à reconnaître la faute et à la blâmer, la scis-sion se faisait de nouveau entre les fonctions de Chan-celier de l'Empire et de président du ministère d'Etat prussien. Le jeune Empereur, comptant sur sa propre énergie, pensait aplanir seul les difficultés. Le Chance-lier chercha à justifier, par de vagues raisons, la solu-tion que l'on avait apportée à la crise : « Je vais essayer de vous démontrer, disait-il au Reichstag, que cette séparation de fonctions ne sera préjudiciable ni au Chancelier, ni à l'Empire. Le député, M. Richter, qui a cité l'exemple du prince de Bismarck à l'appui de son opinion, me permettra de l'invoquer aussi pour soutenir la mienne. Je vous demande la permission

de vous lire un discours de M. de Bismarck, du 25 janvier 1873, et vous verrez ce qu'il pensait de la situation d'un président du ministère prussien : « C'est, « chez nous, une situation particulière que le pré- « sident du ministère d'Etat, qui porte cependant sur « ses épaules un poids de responsabilité morale plus « lourd que celui de ses collègues, n'a pas plus d'in- « fluence que l'un quelconque d'entre eux sur la direc- « tion générale des affaires. S'il veut acquérir cette « influence, il doit s'y prendre par des prières, des « artifices, au moyen de lettres, de plaintes, bref, par « la lutte. » Où sont les mauvais côtés de la séparation? L'homme d'Etat dirigeant, a-t-on dit, perd son influence en Prusse. Mais en quoi consiste cette influence? Il préside le ministère d'Etat, il a une voix, il peut, par la force de ses arguments, par son éloquence, réussir à gagner ses collègues. Mais qu'il siège sur le fauteuil présidentiel ou à la place du ministre des Affaires étrangères, cela ne change rien à la chose..... Je pourrais encore vous citer le propos du prince de Bismarck lorsqu'il se plaignait du poids qui pesait sur lui..... Lorsque M. de Bismarck, malgré sa force colossale, malgré l'histoire qu'il avait derrière lui, trouvait lourd le fardeau de responsabilité qu'il avait à supporter en Prusse, vous m'avouerez qu'il serait bien audacieux celui qui ne redouterait pas de s'en charger (1). »

Le comte Botho-Eulenburg, dont la réputation de

(1) Reichstag, 1892, *Sten. Ber.*, p. 5015. Voir aussi : Preuss. Landtag, 1892. *Sten. Ber.*, p. 1371 et suiv. ; discours de Rickert et réponse du comte Eulenburg.

raideur était établie depuis ses conflits avec le prince de Bismarck, n'était pas l'homme de la situation. Les dissentiments ne devaient pas tarder à s'élever au sein du ministère; au bout de quelques mois, le ministre de l'Intérieur, Herrfurth, se trouvant en désaccord avec ses collègues, se retira. Deux ans se passèrent, marqués par l'agitation de l'opinion publique, par la formation de nouveaux partis d'opposition, par la dissolution du Reichstag, en mai 1893. La crise finale éclata en octobre 1894.

Les socialistes avaient remporté aux élections de 1893 un succès inespéré. Le nombre des voix qu'ils avaient obtenues s'était élevé de 1.427.000, en 1890, à 1.786.000. La prospérité de ce parti nouveau correspondant aux nombreux attentats anarchistes qui effrayaient à ce moment l'Europe, l'Empereur Guillaume II songea à lutter contre lui et, dans un discours solennel à Kœnigsberg, il jeta un cri d'appel contre le parti de subversion « au nom de la religion, de la morale et de l'ordre » (1) et chargea le gouvernement prussien de préparer un projet de loi contre les menées subversives (*Umsturzbewegung*). C'est sur la préparation de ce projet que les deux ministres ne parvinrent pas à s'entendre. Le Chancelier de Caprivi était un adversaire décidé des lois d'exception, cherchant à unir les partis de l'ordre dans une action commune plutôt que de les exciter les uns contre les autres par des mesures exagérées. Le comte Eulenburg, au contraire, partisan des mesures répressives, élabora un projet si violent que,

(1) *Für Religion, Sitte und Ordnung!*

reconnaissant lui-même le peu de chances qu'il avait d'aboutir devant le Reichstag et le Bundesrath, il le retira.

C'est lors de la délibération du projet Caprivi au ministère d'Etat prussien qu'il apparut évident que tout accord entre eux était désormais impossible. Ce désaccord mettant obstacle à la prompte réussite du projet qu'il avait hâte de voir aboutir, l'Empereur se décida à renvoyer dos à dos le Chancelier et le Président du ministère d'Etat prussien. Le 26 octobre, le général de Caprivi et le comte Eulenburg reçurent la visite significative du chef du cabinet civil de l'Empereur, le conseiller privé de Lucanus (1).

Telles sont les conditions dans lesquelles échoua la seconde et dernière tentative de séparer les fonctions de Chancelier de l'Empire de celles de Président du Conseil des ministres prussien. Il est certain, ainsi que le faisait observer la *Gazette de la Croix,* organe de M. de Bismarck, que la question des mesures à prendre contre le parti de subversion ne contribua qu'en seconde ligne à ce dénouement. En admettant que le désaccord n'ait pas été complet, il eût été possible de revenir sur quelques points, de se faire des concessions. Le conflit ne fut qu'un prétexte au retour vers les anciennes pratiques (2). La *Gazette universelle* rapportait, quelque temps après, que l'Empereur avait depuis longtemps

(1) Voir : *Europaeischer Geschichtskalender*, 1892.

(2) *Kreuzzeitung*, 26 octobre 1894.

senti les inconvénients de la séparation de ces deux hautes fonctions et que l'état d'anarchie qu'elle avait provoqué au sein du gouvernement prussien l'avait décidé à les ressouder dans l'intérêt de l'Empire et de la Prusse (1).

(1) *Allgemeine Zeitung*, 3 novembre 1892.

DEUXIÈME PARTIE

LE CHANCELIER MINISTRE DE L'EMPIRE

Dans la première partie de cette étude, nous avons considéré le Chancelier sous son premier aspect. Nous avons étudié sa situation juridique de Président et de membre du Bundesrath, c'est-à-dire de *fonctionnaire prussien* responsable, à ce titre, uniquement devant le roi et le Landtag de Prusse. Il nous reste maintenant à l'envisager sous son second aspect, celui de ministre de l'Empire, *chef de l'administration impériale* et responsable, de ce chef, devant les organes législatifs de l'Empire et devant l'Empereur.

Le Chancelier est le ministre unique à l'aide duquel l'Empereur dirige la politique de l'Empire. Il forme à lui seul le ministère d'Etat et réunit dans ses mains les pouvoirs appartenant au Conseil des ministres dans

l'un quelconque des Etats confédérés. Les directeurs des services administratifs de l'Empire ne sont pas ses collègues, ce sont ses subordonnés, soumis à ses ordres et responsables devant lui comme devant un chef hiérarchique. Il est le ministre unique de tous les ressorts auxquels le droit public de l'Empire donne une existence administrative indépendante ; il est le chef du département des Affaires étrangères, de celui de l'Intérieur, des affaires militaires et maritimes aussi bien que des affaires civiles de l'Empire.

Comme ministre de l'Empire, le Chancelier est en rapports constants avec l'Exécutif impérial, c'est-à-dire avec l'Empereur et l'administration qu'il dirige. Au même titre, il exerce sur la législation de l'Empire une influence qui se traduit par la fréquence de ses relations avec le pouvoir législatif impérial. En outre, comme chef de l'administration chargé de surveiller dans les Etats de l'Empire l'exécution des lois et ordonnances impériales, il est en communications continuelles avec les gouvernements confédérés.

C'est dans la série de ses rapports avec ces différents organes que nous allons étudier le rôle du Chancelier de l'Empire.

CHAPITRE PREMIER

Le Chancelier et l'Exécutif impérial.

SECTION I

RAPPORTS DU CHANCELIER ET DE L'EMPEREUR

A ne s'en fier qu'au dehors, la compétence du Chancelier semble bien limitée. Il est choisi et nommé par l'Empereur, auquel le paragraphe 25 de la loi des fonctionnaires de l'Empire donne implicitement le droit de le révoquer. Quant à la place qu'il occupe dans le gouvernement fédéral, elle ne paraît guère importante ; c'est à peine si la Constitution le mentionne cinq fois dans ses textes.

Mais ce ne sont que les apparences. La Constitution ne fait que poser des principes. C'est par ses trous et toutes ses lacunes que passe le Chancelier, « et ce qui passe ainsi, c'est, en 1871 et pour vingt ans — les vingt années où s'accomplit la cristallisation de l'Allemagne

autour de ce dur noyau — c'est la grande personnalité de Bismarck (1) ».

Il ne suffit donc pas d'étudier les rapports du Chancelier et de l'Empereur en se plaçant au simple point de vue des textes; l'étude de ces rapports, envisagés du côté des faits, présente un intérêt non moins considérable, aussi allons-nous les envisager successivement sous ces deux aspects dans les deux paragraphes suivants.

§ 1. — *Rapports du Chancelier et de l'Empereur au point de vue des textes.*

Tandis que l'article 15 de la Constitution servait de base à la situation du Chancelier, fonctionnaire prussien au Bundesrath, c'est sur l'article 17 que repose sa situation d' « autorité supérieure de l'Empire » (*oberste Reichsbehoerde*) et de ministre de l'Empereur.

Le Chancelier, réunissant en sa personne les attributions d'un ministère d'Etat, est une *autorité supérieure de l'Empire*. Il est, à ce titre, l'auxiliaire et le représentant de l'Empereur. En second lieu, en tant que ministre, le Chancelier est fonctionnaire impérial et soumis, comme tout fonctionnaire, aux ordres de l'Empereur (2).

---

(1) Charles Benoist, *Le Prince de Bismarck*, p. 109.

(2) L'expression de *Reichskanzler* désigne la fonction et le titulaire de cette fonction, tandis que ces deux notions sont généralement

I. *Le Chancelier autorité supérieure de l'Empire.* — En tant qu'autorité supérieure de l'Empire, le Chancelier est l'*auxiliaire de l'Empereur* lorsque ce dernier conserve la direction des affaires de l'Empire; il est son *représentant* lorsqu'il agit, au nom de l'Empereur, dans le cercle d'attributions qui lui ont été confiées par la Constitution ou la loi.

Sa coopération aux actes de l'Empereur consiste dans le contre-seing. C'est de ce premier aspect des relations du Chancelier et de l'Empereur que nous allons dire un mot; le Chancelier agit comme représentant de l'Empereur dans tous les autres cas.

Aux termes de l'article 17 de la Constitution, les ordonnances et décrets de l'Empereur (*Anordnungen und Verordnungen*) doivent être contresignés par le Chancelier. Malgré le caractère vague de ces deux expressions « ordonnances et décrets », on est d'accord pour entendre par là toutes les manifestations de la volonté impériale produisant des effets de droit, c'est-à-dire considérées comme manifestations de la puissance d'Empire (1). Devront, par conséquent, être revêtues du contre-seing du Chancelier, les lois d'Empire dont la promulgation et la publication appartiennent à l'Empereur, les règlements impériaux dans les cas où la

---

désignées différemment dans le Droit public allemand. Ainsi, les fonctionnaires placés à la tête du *Reichsamt des Innern*, de l'*Oberpostdirection*, d'un *Amtsgericht*, etc., sont désignés sous les noms de *Staatssecretaer des Innern*, *Oberpostdirector*, *Amtsrichter*, etc. Voir : Hensel, *loc. cit.*, p. 5, note 6.

(1) *Ibid.*, p. 9.

Constitution ou la loi lui donnent le pouvoir réglementaire (1), les décrets et ordonnances.

La conséquence de la publication au *Reichsgesetzblatt* des lois et des décrets qui ne seraient pas revêtus du contre-seing est la nullité. Le contre-seing n'est cependant pas nécessaire :

1° Pour les manifestations d'opinion de l'Empereur, telles que discours du trône, harangues, etc..... Les discours que prononce l'Empereur dans les solennités publiques peuvent avoir une grande portée morale, mais ce sont des manifestations spontanées d'opinion pour lesquelles la possibilité du contre-seing ne se conçoit même pas (2) ;

2° Pour les avis de l'Empereur qui n'ont aucun effet de droit ;

3° Pour les commandements militaires (*Militaerbefehle*), c'est-à-dire pour les décisions que prend l'Empereur comme chef suprême de l'armée et de la flotte.

L'article 63 de la Constitution donne à l'Empereur le commandement supérieur de l'armée allemande en temps de paix, comme en temps de guerre. Font seules exception à cette règle, les troupes du contingent bavarois qui, en temps de paix, restent soumises au commandement supérieur du roi de Bavière. L'Empereur peut, en sa qualité de généralissime de l'armée allemande, émettre des commandements qui ne sont pas

---

(1) Le pouvoir réglementaire appartient en principe au Bundesrath. *Constitution de l'Empire*, art. 7, n° 2.

(2) Voir : *infra*, 2e part., chap. III, sect. II.

soumis au contre-seing ministériel, et cela, pour les raisons suivantes :

a. Les commandements militaires émanant d'un chef d'armée doivent, en principe, être exécutés sans retard.

En manœuvres, sur le champ de bataille, il serait impossible de faire contre-signer un ordre donné par le commandant en chef à un subordonné quelconque. — Cela n'aurait, au surplus, aucune raison d'être. — « Il est certain, écrit von Mohl (1), qu'étant donnée l'organisation militaire actuelle, on ne peut songer à donner des ordres écrits portant le contre-seing du Chancelier qui, par ce fait, en assumerait la responsabilité. Il ne peut en être question pour les commandements qui doivent être exécutés sur-le-champ et qui peuvent être à l'instant même contredits par un ordre nouveau. Le ministre de la guerre peut, d'ailleurs, ne pas se trouver près du commandant en chef lorsque celui-ci juge à propos de donner un ordre. On ne pourrait, sans atteindre le comble de la sottise et du grotesque, écrire et contresigner de tels ordres. On voit d'ici un règlement en forme contresigné par un ministre, et prescrivant à une sentinelle de mettre l'arme sur l'épaule ! Ce que pourrait faire un sous-officier quelconque, le chef de l'armée ne pourrait le faire lui-même ! »

b. L'organisation militaire de l'Empire repose sur l'organisation militaire prussienne (2). Or, la Constitu-

---

(1) Von Mohl, *Die Verantwortlichkeit der Minister in Einherrschaften mit Volksvertretung*, p. 167 ; cité par Rosenberg, *loc. cit.*, p. 14, note 1.

(2) *Constitution de l'Empire*, art. 6.

tion prussienne n'exige pas le contre-seing ministériel pour les commandements militaires du roi (1). Les dispositions de l'article 17 de la Constitution impériale n'ont nullement changé cette pratique prussienne (2).

Il ne faut cependant pas confondre les décisions prises par l'Empereur en matière militaire, et qui sont de simples manifestations de son pouvoir de commandement, avec celles que l'on peut considérer comme des manifestations de son pouvoir d'administration et qui sont des règlements militaires (*Militaerverordnungen*), tandis que, pour les premières le contre-seing est inutile ; il est une condition de validité pour les secondes.

La nécessité du contre-seing s'applique même aux cas où l Empereur est représenté dans l'exercice de ses pouvoirs par un membre de sa famille, c'est-à-dire aux cas de régence ou de délégation. Les actes du régent ou du prince délégué doivent porter le contre-seing du Chancelier, comme s'ils émanaient de l'Empereur lui-même (3).

---

(1) *Constitution prussienne*, art. 44.

(2) Rosenberg, *loc. cit.*, p. 14.

(3) Voir : *Ordonnance du 4 juin 1878*, dans laquelle l'Empereur Guillaume Ier délègue au kronprinz Frédéric la direction des affaires du gouvernement (*R. G. Bl.*, p. 101). — *Ordonnance du 17 novembre 1887*, chargeant le prince Guillaume de Prusse de la suppléance de l'Empereur (*R. G. Bl.*, p. 69). — *Ordonnance du 21 mars 1888*, réglant la participation du prince Guillaume aux affaires du gouvernement (*R. G. Bl.*, p. 81).

II. *Le Chancelier fonctionnaire de l'Empire.* — Aux termes de l'article 18 de la Constitution, les fonctionnaires impériaux sont nommés et révoqués par l'Empereur. Si l'on rapproche de ce texte l'article 15 qui porte séparément que le Chancelier est nommé par l'Empereur, on peut se demander si le législateur n'a pas voulu faire au Chancelier une situation distincte de celle des simples fonctionnaires et lui donner uniquement celle d'un ministre.

En réalité, le Chancelier est un fonctionnaire impérial; c'est le fonctionnaire impérial supérieur (*oberste Reichsbeamter*). Cela résulte des dispositions de la loi d'Empire du 31 mars 1873 (*Reichsbeamtengesetz*), relative à la situation juridique des fonctionnaires impériaux(1) et, en particulier, du paragraphe 1 qui qualifie de fonctionnaire impérial « tout fonctionnaire nommé par l'Empereur ou qui, conformément aux dispositions constitutionnelles, est obligé d'obéir aux ordres de l'Empereur ». Cela résulte aussi du paragraphe 25 de la loi qui, parmi les fonctionnaires impériaux pouvant être mis en disponibilité provisoire avec traitement de disponibilité, cite le Chancelier de l'Empire. On pourrait cependant objecter que la loi attribue, dans ses paragraphes 15, 16, 33, 69, 84, 85, aux autorités supérieures, des pouvoirs déterminés sur les fonctionnaires impériaux. Vis-à-vis des chefs des ressorts administratifs supérieurs de l'Empire, c'est le Chancelier qui est l'autorité supérieure, mais à qui appartiennent les pou-

(1) *R. G. Bl.*, 1873, p. 61. Voir aussi la traduction de cette loi dans l'*Annuaire de Législation étrangère*, 1874, p. 93.

voirs donnés par la loi aux autorités supérieures quand il s'agit du Chancelier? Il semble qu'ici on ne puisse pas monter plus haut. Dans le cas du paragraphe 15, par exemple, « tout fonctionnaire impérial a besoin d'une autorisation de l'autorité supérieure pour accepter un cadeau ou une récompense en raison de sa fonction », de qui la permissien doit-elle émaner lorsqu'il s'agit du Chancelier? La question est tranchée par les paragraphes 382 du Code de procédure civile et 49 du Code de procédure criminelle. C'est l'Empereur qui est l'autorité supérieure par rapport au Chancelier.

Une autre circonstance semblerait donner au Chancelier une situation différente de celle des fonctionnaires impériaux. Aux termes de l'ordonnance impériale du 3 août 1871 (1), l'Empereur prescrit que les « offices et fonctionnaires nommés par l'Empereur, conformément aux dispositions de la Constitution et des lois de l'Empire, seront désignés sous le nom de « impériaux » (*kaiserlische*). Quoique le Chancelier soit nommé par l'Empereur, il ne porte pas le titre de Chancelier impérial. Il est le Chancelier de l'Empire (*Reichskanzler*). Held attache à ce fait une importance considérable et prétend qu'il donne au Chancelier une situation exceptionnelle (2).

En réalité, on n'a pas eu l'intention de créer à son profit une situation exceptionnelle. En général, le titre « d'impérial » se donne aux fonctionnaires subalternes,

---

(1) *R. G. Bl.*, p. 313.

(2) Hensel, *loc. cit.*, p. 8, y voit une simple contradiction avec l'ordonnance de 1871.

les fonctionnaires supérieurs sont appelés « fonctionnaires de l'Empire ». Ainsi que le fait observer Seydel, la réunion de ces deux désignations serait un pléonasme (1).

Le Chancelier doit donc être considéré, dans ses rapports avec l'Empereur, comme le premier des fonctionnaires de l'Empire. Il est, à ce titre, soumis aux dispositions de la loi de 1873.

Les conséquences de cette situation sont les suivantes :

1° L'Empereur nomme le Chancelier de l'Empire conformément aux dispositions de l'article 15 de la Constitution. Il est tenu de respecter les prescriptions de l'article 31 du Code pénal de l'Empire qui dispose : « la condamnation à une peine aux travaux forcés a pour conséquence l'incapacité perpétuelle d'entrer au service de l'armée ou de la marine et d'occuper une fonction publique », et celles de l'article 34, aux termes duquel « la dégradation civile entraîne, pendant la durée pour laquelle elle a été prononcée, l'incapacité d'occuper une fonction publique ».

Bien entendu rien ne limite le choix de l'Empereur en ce qui concerne la capacité et l'instruction professionnelle du Chancelier. Les hautes fonctions sont à l'abri des conditions de cette nature, la faveur du gouvernement suffit à ceux qui les briguent. Il est vrai qu'en fait le poste de Chancelier ne sera confié qu'à un personnage dont la valeur aura été depuis longtemps

---

(1) Von Seydel, *Bayerisches Staatsrecht*, p. 668.

éprouvée, soit au sein d'une Assemblée représentative, soit dans des fonctions de moindre importance (1).

La question de savoir si l'Empereur est tenu de prendre le Chancelier parmi les membres du Bundesrath et particulièrement parmi les plénipotentiaires prussiens, a été souvent l'objet de discussions juridiques.

Nous avons vu plus haut que si l'on ne pouvait considérer comme une nécessité de droit public que le Chancelier soit président du Conseil des ministres de Prusse, il est nécessairement fondé de pouvoir de la Prusse au Bundesrath. Dès lors, l'Empereur doit forcément le choisir parmi les plénipotentiaires prussiens, ou, s'il le choisit hors du Bundesrath, l'y faire entrer immédiatement en le nommant fondé de pouvoir de la Prusse. C'est donc le roi de Prusse qui, au nom de l'Etat prussien, nomme le personnage de son choix fondé de pouvoir prussien au Bundesrath, et c'est l'Empereur qui nomme le même personnage Chancelier au nom de l'Empire. Pour la première de ces nominations, il faut, d'après le Droit public prussien, le contre-seing du ministre prussien des Affaires étrangères, pour la seconde, le Chancelier sortant (2), ou le vice-chancelier, s'il existe, contresignera le décret de nomination de son successeur (3).

(1) Voir : *infra*, § 2.

(2) Comme le fait observer Esmein, *loc. cit.*, p. 573, le contre-seing d'un ministre sortant ne saurait être que de pure forme ; un ministre ne saurait engager sa responsabilité en signant un décret qui nomme son successeur. Aussi, la Constitution française de 1848, très logiquement, n'exigeait pas cette formalité.

(3) Le décret de nomination de M. de Bismarck à la fonction de

2° Aux termes du paragraphe 4 de la loi de 1873 « tout fonctionnaire reçoit, lors de sa nomination, un titre (*Anstellungsurkunde*). Le Chancelier reçoit lui aussi, un titre de nomination émanant de l'Empereur et qualifié dans ce cas de « patente impériale » (*kaiserlische Bestallung*). Cette expression de patente impériale se trouve dans les paragraphes 54 et 66 de la loi de 1873 et dans le paragraphe 2 du règlement impérial du 23 novembre 1874 (1). Ce dernier texte porte que « les membres des offices supérieurs de l'Empire, ainsi que les fonctionnaires de l'Empire qui, par leur situation, leur sont supérieurs ou sont leurs égaux, devront recevoir une patente impériale ». Malgré l'obscurité de ce texte on admet généralement que puisqu'on donne une patente impériale aux membres des offices supérieurs de l'Empire, on doit en donner une au premier des fonctionnaires de l'Empire, le Chancelier (2).

3° La nomination du Chancelier est publiée comme celle de tous les fonctionnaires impériaux. La publication s'est faite jusqu'en 1872, au *Reichsgesetzblatt* (3). Elle a lieu actuellement au *Zentralblatt* et au *Reichsanzeiger*.

Hensel regrette que la nomination du Chancelier ne

---

chancelier de l'Empire portait le contre-seing de deux ministres prussiens, Mühler et comte Lippe. Voir : *R. G. Bl.*, 1867, p. 23. Ce contre-seing était inutile et dépourvu de toute signification juridique.

(1) *R. G. Bl.*, 1874, p. 135.

(2) Voir : Hensel, *loc. cit.*, p. 7.

(3) Voir : *R. G. Bl.*, 1867, p. 23.

soit pas faite au *Reichsgesetzblatt* étant donnée sa situation particulière d'autorité supérieure de l'Empire (1).

4° A son entrée en fonctions, le Chancelier doit prêter serment de fidélité à l'Empereur et aux lois de l'Empire (2). Cette formalité est purement religieuse ; elle est sans portée juridique. Les obligations qu'elle engendre sont simplement morales, ainsi que cela ressort d'un ordre du Cabinet prussien, du 11 août 1832, d'après lequel le serment doit être considéré comme « une impulsion religieuse destinée à augmenter, chez le fonctionnaire, l'attention à ses devoirs et à favoriser l'exécution consciencieuse de ses obligations (3). »

5° En sa qualité de fonctionnaire de l'Empire, le Chancelier a le devoir de remplir consciencieusement les charges de la fonction qui lui a été confiée, conformément à la Constitution. Il est responsable, devant l'Empereur, de la légalité de tous ses actes ; par conséquent, il est soumis aux peines disciplinaires en tant qu'elles sont compatibles avec le caractère de sa fonction.

Conformément au paragraphe 25 de la loi de 1873, il

---

(1) Hensel, *loc. cit.*, p. 2.

(2) Voir : Thudichum, *Reichsbeamten Recht*, dans les Hirth's *Annalen*, 1876, p. 271. La formule de serment fixée par le règlement impérial du 24 juin 1871 est la suivante : « Moi..., je jure, en ma qualité de fonctionnaire de l'Empire allemand, devant Dieu tout puissant, d'être fidèle à Sa Majesté l'Empereur allemand, d'observer la Constitution et les lois de l'Empire et de remplir, de mon mieux et en conscience, tous les devoirs qui m'incombent en raison de ma profession. Que Dieu me soutienne dans cette voie .. »

(3) Voir Kammerer, *La fonction publique en Allemagne*, p. 185.

peut, par décision de l'Empereur, être mis en disponibilité provisoire avec le paiement d'une demi-solde. Dans ce cas, il reste astreint à tous ses devoirs de haut fonctionnaire de l'Empire, sauf, bien entendu, celui d'exercer effectivement sa fonction; il est obligé de reprendre son service lorsqu'il plaît à l'Empereur de le rappeler. Un refus de sa part entraînerait la perte de son traitement de disponibilité (1).

L'Empereur peut toujours, sans motif d'incapacité de service, révoquer le Chancelier. Il n'a pas à se demander s'il porte ou non atteinte à ses droits de pension à la retraite. Cette disposition s'étend aussi aux secrétaires d'Etat des offices impériaux de l'Intérieur, de la Marine et des Affaires étrangères (2). Il en est de même dans tous les Etats (3). Il est nécessaire, en effet, de trouver chez le Chancelier un accord de vues permanent avec l'Empereur. La chose se comprend d'autant mieux, en Allemagne, que l'Empire est un Etat de gouvernement personnel.

6° D'après le paragraphe 35 de la loi de 1873, le Chancelier a le droit de demander sa mise à la retraite après deux ans de service, sans qu'il soit requis de conditions d'âge ou d'incapacité. Cette réduction de dix à deux ans du temps de service exigé a été étendue à

---

(1) *Reichsbeamtengesetz*, § 28.

(2) *Ibid*, § 35.

(3) Le droit de révoquer les ministres appartient également, en France, au Président de la République. Le Président de Mac-Mahon en fit usage le 16 mai 1876. Voir : Esmein, *loc. cit.*, p. 555. Sur les révocations des chanceliers de l'Empire Allemand, voir : *infra*, 2e part., chap. Ier, section I.

trois autres fonctionnaires de l'Empire (1) que, par suite des charges excessives et de la lourde responsabilité de leurs fonctions, on ne peut contraindre à rester en activité dès que la politique de leur maître est en désaccord avec leurs principes.

§ 2. — *Rapports du Chancelier et de l'Empereur au point de vue des faits.*

Sous le masque d'une Constitution, l'Empire dissimule à peine les traits caractéristiques d'une monarchie absolue. A côté d'un Bundesrath impuissant et d'un Reichstag, véritable caricature de la représentation populaire, l'Empereur, roi de Prusse, exerce le pouvoir personnel d'un souverain absolu. Près du monarque se trouve un ministre puissant ou faible — cela dépend du ministre et du monarque — le Chancelier.

Ce ministre peut être fort, il peut n'être, au contraire, qu'un exécuteur obéissant des volontés de l'Empereur. En effet, de deux choses l'une : ou bien le monarque sera un prince énergique, préférant le rôle actif d'un maître à celui d'un souverain de parade, ne tolérant près de lui que des serviteurs, éloignant les conseillers, et son Chancelier, un dignitaire au titre vain et vide, simple agent d'exécution de ses décisions — ce

---

(1) Secrétaires d'Etat des Offices de l'Intérieur, de la Marine, des Affaires étrangères.

sera alors l'Empereur qui exercera lui-même son pouvoir personnel; ou bien l'Empereur, se contentant de régner, s'en remettra pour gouverner à un homme d'Etat que ses services éclatants et son prestige auprès de l'opinion désigneront à son choix — ce sera, dans ce cas, le Chancelier qui exercera le pouvoir personnel au profit de son souverain.

Le nouvel Empire allemand a, depuis sa création, traversé deux périodes correspondant à ces deux modes de gouvernement. La première s'étend de 1867 à 1890; elle est remplie tout entière par la personnalité du prince de Bismarck; c'est la période de gouvernement par le Chancelier. La seconde a été inaugurée, en 1890, par l'Empereur actuel, Guillaume II; c'est la période de gouvernement personnel par le monarque.

Nous allons étudier successivement les faits qui ont caractérisé l'une et l'autre de ces deux phases, à travers lesquelles a évolué le gouvernement de l'Empire allemand.

I. Après quelques années passées dans l'administration, un hasard lance tout à coup M. de Bismarck dans la politique. De simple délégué suppléant au Landtag, il est amené, en 1847, à remplacer le titulaire du siège, M. de Brauchitsch, tombé subitement malade. Il se révèle déjà homme d'action, orateur original et puissant. En 1848, à la nouvelle de l'émeute, il organise la résistance dans son district de Schœnhausen, veut marcher sur Berlin, et ne renonce à ses projets belliqueux que devant les sages conseils d'amis d'humeur plus rassise. Mais la royauté a faibli devant l'émeute; il s'en indigne. Désormais, il n'aura plus qu'un but : la relever à la

hauteur de sa mission divine. L'occasion ne se fait pas attendre.

Elu député au Parlement de Francfort, où toute l'Allemagne en effervescence s'était donné rendez-vous afin de bâtir un Empire nouveau, Bismarck, lui qui amènera un jour à Versailles le roi de Prusse et l'y fera couronner Empereur allemand, s'oppose de toutes ses forces à ce que son souverain accepte la couronne impériale. Il ne veut pas que Frédéric-Guillaume IV devienne le vassal des représentants. C'est dans l'opéra de Freischütz qu'il prend un de ses arguments les plus saisissants : « Max, le bon chasseur, emprunte à Robin, le mauvais génie, une balle enchantée. Un aigle passe, il le tue. Ravi, il en demande une autre. Mais, cette fois, c'est son âme qu'on exige en paiement, et comme il recule, l'autre lui fait comprendre que l'emploi de la première balle l'a sérieusement compromis. Croyais-tu que c'était un don gratuit, dit Robin ? »

Et M. de Bismarck continuait : quand la démagogie aura couronné le roi de Prusse, elle ne sera pas longue à réclamer le prix de ses faveurs, et si celui-ci s'étonne et fait mine de lui résister, ne pourra-t-elle pas lui répondre : « Croyais-tu que cet aigle était un don gratuit (1) ? »

Il faut croire que Frédéric-Guillaume IV n'en voulut pas trop à Bismarck, puisque en 1851 il le chargeait de la mission très délicate de représenter la Prusse au Bundestag de Francfort.

(1) Voir : *Nouvelle Bibliothèque populaire*, n° 246. Bismarck. Opinions et discours. Préface de Charles Simond, p. 219.

Bismarck, l'enragé « *der tolle Bismarck* », précédé d'une réputation détestable, tombe au beau milieu d'une assemblée d'Excellences, discutant sous la férule de la haute Excellence autrichienne. Il reconnaît la puérilité de leurs préoccupations, « découvre que des savetiers et des épiciers bien lavés et bien peignés feraient d'excellents diplomates (1) », il constate avec indignation que l'on ne fait guère cas de la Prusse depuis Olmütz. On peut compter sur lui pour lui rendre son influence. Dès son arrivée à la Diète, il provoque un incident fameux : celui du cigare. L'Autriche fumait seule en séance ; la Prusse n'avait pas osé, jusqu'alors, se permettre une pareille liberté. L'Autriche fumait, pourquoi la Prusse se serait-elle privée. Bismarck tire hardîment de sa poche un gros cigare et va réclamer du feu à l'ambassadeur autrichien. Il faut lui entendre raconter lui-même cette scène : « Quand j'arrivai à l'Assemblée, j'eus aussi grande envie de fumer, et, comme je n'y voyais pas d'obstacle, je demandai du feu au Président, au grand étonnement et mécontentement de ceux qui étaient présents. Ce fut un événement ; la Prusse et l'Autriche fumèrent seules dans cette séance. Les autres représentants trouvèrent la chose si grave qu'ils en référèrent à leurs gouvernements. Les autorités n'étaient pas pressées ; l'affaire sans doute demandait de mûres réflexions, et les deux grandes puissances continuèrent à fumer seules pendant six mois. Puis Schrenkh, ambassadeur de Bavière, voulut sauvegarder la dignité de sa position et se mit à

---

(1) Henri Welschinger, *Bismarck*, p. 33.

fumer. Le saxon Nostitz avait bien envie d'en faire autant, mais il n'avait sans doute pas reçu la permission de son ministre. Cependant, comme le hanovrien Bothmer se permit un cigare, Nostitz, qui avait des fils dans l'armée d'Autriche, dut s'entendre avec Rechberg, et, à la séance suivante, ils sortirent leurs étuis. Les représentants du Wurtemberg et de Darmstadt étaient les seuls récalcitrants, n'étant pas du tout fumeurs ; mais la dignité de leurs Etats demandait ce sacrifice, et, tout naturellement, à la séance suivante, le wurtembergeois tira un cigare ; je le vois encore ; c'était quelque chose de long, de mince, de jaune comme de la paille sèche, et il en fuma la moitié, comme un encens offert à la patrie ! Hesse-Darmstadt fut le seul qui s'abstint, probablement parce qu'il ne se sentait pas assez fort pour rivaliser avec les autres (1). »

Ce cigare fut le point de départ de la fortune de Bismarck. Il lui constitua un tel prestige non seulement aux yeux des confédérés, mais même à ceux de son souverain, que ce dernier l'envoya à Vienne, faire un intérim diplomatique, avec les plus flatteuses lettres d'introduction.

Après sa mission temporaire, Bismarck revient à Francfort pour achever d'y étudier l'Allemagne. Il songe ensuite à visiter l'Europe et, sur sa demande, il est chargé de la direction de l'Ambassade prussienne à Saint-Pétersbourg, puis, un peu plus tard, à Paris.

Le roi Frédéric-Guillaume IV était tombé en enfance

---

(1) Moritz Busch, *loc. cit.*, tome I, p. 139.

depuis 1857. En 1861 il mourut, laissant le trône à son frère Guillaume Ier. Le nouveau roi, très impopulaire comme chef du parti militaire prussien, résolut de réorganiser l'armée, dès qu'il fut maître du pouvoir. Mais, déjà vieux, découragé par la résistance opiniâtre des Chambres réfractaires à toute réforme militaire, il songea à abdiquer.

C'est à ce moment que se produit un des événements de l'histoire universelle : Bismarck est appelé à la tête de la politique prussienne. La prophétie du jeune Otton à M. de Tornehielm « Moi, je deviendrai sauveur de mon pays. Je reconstituerai un ensemble avec ses lambeaux épars et, un jour, l'Allemagne sera un grand et puissant Empire (1) », va se réaliser.

Le 18 septembre 1862, M. de Bismarck est brusquement rappelé de Paris par télégramme. « C'était le premier rendez-vous de la Fortune ; il y fut exact » (2). Il se présente devant son nouveau maître, qui lui dit avec une sorte de désespoir : « Je ne puis pas gouverner d'après la majorité actuelle au Landtag, et je ne trouve pas de ministres qui soient disposés à diriger le gouvernement sans se soumettre, eux et moi, à la majorité parlementaire » ; et le roi montrait sur la table son acte d'abdication. Bismarck lui répond qu'il est prêt à être le ministre qu'il désire. — « Même contre la majorité ? — Même contre la majorité ! » — « Alors, c'est bien », dit simplement le roi ; et il jette au feu l'acte par lequel il transmettait le trône à son fils (3).

---

(1) Henri Welschinger, *loc. cit.*, p. 28.

(2) Charles Benoist, *loc. cit.*, p. 55.

(3) Moritz Busch, *loc, cit.*, vol. II, p. 193-194.

Bismarck se met tout de suite à l'œuvre. Par la force, au mépris des Constitutions, adaptant à son caractère les préceptes de Frédéric II et les doctrines de Hegel, il proclame la supériorité de la raison d'Etat et forge son fameux aphorisme : la force prime le droit : « *Macht geht über Recht* ». Il devient une puissance. Qu'importe la Nation ! Elle lui refuse l'armée dont il a besoin pour l'exécution de ses desseins, il passe outre : « On ne fait pas d'omelette sans casser des œufs (1). « En trois guerres depuis longtemps combinées, *par le fer et le sang*, il réalise l'unité de l'Allemagne, si impatiemment désirée, lui donne une Constitution, s'y crée une place de direction et d'observation, puis, fier de ses succès et de son triomphe, il lance l'Empire à toute vapeur dans la voie du progrès.

Le prince de Bismarck disait un jour à Moritz Busch : « Lorsque je suis arrivé au pouvoir, je ne m'étais tracé qu'un but : l'unification de l'Allemagne sous l'hégémonie de la Prusse. Tout le reste était accessoire (2) ». Ce but, il l'a atteint. Il a fait un Empire allemand de nation prussienne. Il ne lui reste qu'à l'organiser.

A l'intérieur, le Chancelier donne à l'Empire une administration modèle, calquée sur celle de la Prusse ; il choisit avec le plus grand soin ses fonctionnaires parmi les hommes de valeur qu'il a remarqués pour leur intelligence et leur aptitude à obéir. Ainsi armé, il entreprend des réformes nombreuses. Tout en luttant

(1) Voir : Walther, *Bismarck in der deutschen Karrikatur*, p. 12.
(2) Moritz Busch, *loc. cit.*, tome II, p. 121.

contre les progrès du socialisme, il s'intéresse aux ouvriers, il fait voter la loi d'assurance contre les accidents. Il améliore l'état des finances en modifiant les tarifs douaniers, en créant de nouveaux impôts. C'est Bismarck qui inaugure la politique coloniale modérée qui est devenue, de nos jours, contrairement à ses conceptions, la *politique mondiale*.

L'armée est toujours l'objet de ses préoccupations : elle l'engage dans de nombreuses luttes avec le Reichstag. Deux fois il est contraint à employer la force pour obtenir le vote du septennat.

A l'extérieur, il renonce, vers la fin de sa carrière, à sa politique de méfiance et de vexations à l'égard de la France ; il négocie et fortifie la Triple Alliance, et s'il ne peut, malgré ses efforts, briser le *fil souterrain* qui unit la France à la Russie, au Congrès de Berlin il empêche habilement cette dernière puissance de profiter de sa victoire de Plewna sur la Turquie.

Dans sa marche, Bismarck a la chance de ne trouver aucun obstacle.

Le Bundesrath tourne comme un jouet dans ses mains. Le Reichstag, il n'a guère à s'en préoccuper ; il le réduira, si cela devient nécessaire, au rôle d'une Assemblée consultative. Quant à l'Empereur, il a eu la main heureuse lorsqu'il a choisi un tel ministre. Aussi le laisse-t-il agir à sa guise. Il reconnaît ses défauts, mais il les supporte. Il sait même lutter contre les influences qui lui sont hostiles, contre son fils, contre l'Impératrice et le Chancelier, reconnaissant, rêve de faire un grand monarque de son Empereur. Malgré les intrigues de Cour, il restera à ses côtés. « J'ai bien pensé à donner ma démission, il y a deux ans, disait-il

à Busch ; mais si j'étais parti, que serait devenu le *vieux*, avec son bras en écharpe ? Il aurait été à peine capable de dire : « Oui » au Conseil de régence qu'on aurait proclamé... Voyez-vous, c'eût été un crime contre Dieu que de l'abandonner (1). » Bismarck ne se gêne pas avec l'Empereur. Quand on a sa confiance on peut le brusquer, il ne s'en offense pas. Mais le Chancelier oublie quelquefois que le *vieux* est son roi. « Il ne me serait pas évidemment agréable, disait-il un jour, de voir imprimer tout ce que j'ai dit sur le compte de l'Empereur, mais Sa Majesté sait bien Elle-même que j'en ai dit encore pire ! (2) » Ces brusqueries, Guillaume les oublie et il s'exprime en ces termes dans une lettre que le ministre disgrâcié publiera un jour : « ... Mes prières tendent à remercier Dieu de vous avoir placé à mes côtés à une heure décisive et d'avoir ainsi tracé à mon gouvernement un chemin qu'aucune imagination n'aurait pu rêver. Remercions donc le Ciel qu'il vous ait permis d'accomplir de si grandes choses. Pendant et après tous vos labeurs, vous avez trouvé le repos et la paix près de votre foyer. C'est cela qui vous a soutenu au milieu de toutes les difficultés.

« Comme souvenir pour vos noces d'argent, vous allez recevoir un vase dont chaque morceau, quelque fragile qu'il puisse être, vous redira tout ce que la Prusse vous

---

(1) Moritz Busch, *loc. cit.*, tome II, p. 123.
(2) *Ibid.*, p. 64.

doit pour l'avoir élevée au pinacle où elle se trouve maintenant.

« Votre fidèle, dévoué et reconnaissant roi,

GUILLAUME. » (1)

Qu'allait-il se passer à l'avènement de Frédéric III ? Bismarck avait toujours été en désaccord avec le nouvel Empereur dont les idées libérales se heurtaient à sa raideur autoritaire. Aussi, tout le monde s'attendait à une disgrâce du Chancelier. Il n'en fut rien. Malgré ses ennemis acharnés, malgré l'impératrice Victoria elle-même, il se maintint au pouvoir. Frédéric III estimant que la présence de Bismarck aux affaires était d'autant plus nécessaire qu'il était lui-même fort malade, il le pria de conserver son poste.

II. Le 16 juin 1888, Frédéric III mourait après trois mois de règne et son fils aîné montait sur le trône sous le nom de Guillaume II.

Le jeune monarque était connu comme un admirateur de son grand-père et de Bismarck. Quelques mois avant son avènement, il était venu en personne apporter ses souhaits au Chancelier, à l'occasion de l'anniversaire de sa naissance et, à la fin du repas où il s'était lui-même invité, il avait prononcé le toast suivant :

« L'Empire est comme un corps d'armée qui aurait perdu son général en chef sur le champ de bataille et qui verrait son nouveau commandant grièvement blessé. Dans une passe aussi critique, les cœurs de quarante-six millions d'Allemands ne peuvent que se

(1) *Ibid.*, p. 315.

tourner avec espoir vers le drapeau et le porte drapeau, en lequel ils ont placé toute leur confiance. Le porte drapeau est notre illustre, notre grand Chancelier. Qu'il nous conduise ! Nous le suivrons ! Puisse-t-il vivre longtemps !... (1) »

Bismarck ne s'était jamais cru plus sûr de l'avenir ; il était loin de se douter que moins de deux ans après, aux honneurs et aux manifestations de reconnaissance, allait succéder la plus amère des disgrâces.

Guillaume II, ardent, impérieux, pénétré de son droit divin de gouverner, doué de qualités et de mérites réels, possédant, grâce à une instruction supérieure, des connaissances variées, ne devait pas supporter à ses côtés un serviteur qui se permît les allures d'un maître, il était décidé à prendre en mains la direction des affaires impériales et à briser tout ce qu'il considèrerait comme un obstacle à ses desseins. Très expansif, parlant beaucoup, et chaque fois que l'occasion s'en présentait à lui, il proclamait hautement son respect de la religion, sa haine de l'*esprit de subversion* et son admiration du pouvoir personnel. A Munich, dans le livre des étrangers, il avait écrit sa devise : *Suprema lex regis voluntas esto*.

Il avait d'abord commencé par laisser gouverner Bismarck. Mais le moment ne devait pas tarder où leurs deux personnalités finiraient par se heurter. Déjà un conflit d'influences avait commencé entre le Chancelier et l'entourage personnel de l'Empereur ; en outre, les relations s'étaient tendues entre Guillaume et son

---

(1) Moritz Busch, *loc. cit.*, tome II, p. 188.

ministre qui désapprouvait la conférence internationale sur le travail ; elles se rompirent lorsque Bismarck se refusa à se laisser enlever l'influence que l'ordonnance de 1852 lui donnait comme président du ministère d'Etat prussien (1).

Bismarck n'avait jamais admis l'idée de sa chute. Il s'était toujours imaginé finir ses jours auprès de son maître, entouré d'honneurs et de gratitude. La rupture le blessa à mort : « J'avais d'abord pensé, disait-il tristement à Busch, qu'il me serait reconnaissant si je restais encore quelques années auprès de lui, mais je me suis aperçu au contraire qu'il n'avait qu'une idée, qu'un désir, c'était de se débarrasser de moi pour gouverner seul, avec son propre génie, dans sa seule gloire ! Il en a assez du vieux Mentor. Il lui faut maintenant des agents plus dociles. Mais moi, je ne puis me résoudre à plier le genou devant lui (*Ich aber, kann nicht mit Proskynesis dienen*) (2). »

Guillaume II fit demander à Bismarck sa démission et installa à sa place le général de Caprivi. Ce dernier était entré fort tard dans la politique. Il commandait, en 1883, une division d'avant-garde à Metz, lorsque Bismarck lui confia la direction de l'Amirauté impériale ; il avait alors cinquante ans. Nature très loyale, se sentant faite pour obéir et réaliser scrupuleusement et avec compétence les desseins de ses chefs, il avait admirablement rempli les devoirs d'une charge à laquelle il n'était pas préparé.

---

(1) Voir : *supra*, p. 72.

(2) Moritz Busch., *loc. cit.*, tome II, p. 304.

La mesure prise en 1888 et qui séparait le commandement en chef des forces navales de l'Administration de la marine (1), l'avait momentanément éloigné de la politique et il avait été placé à la tête du X^e^ corps d'armée, à Hanovre.

C'est là que vint le surprendre le choix de Guillaume II. Son passé, sa réputation de modestie et de dignité, la droiture de son esprit, le désignaient tout naturellement à l'Empereur. Son rôle devait, du reste, se limiter à une seule chose : l'obéissance. Effrayé du lourd héritage de son illustre prédécesseur, celui que M. de Bismarck appelait le *troupier*, s'était défendu d'assumer une telle charge ; il n'avait aucune expérience. « Il vous suffira, avait répliqué froidement Guillaume, d'exécuter mes ordres (2). »

C'était la seconde période, celle du gouvernement par l'Empereur, qui allait commencer. Guillaume II lança la proclamation suivante : « Je souffre autant que si j'avais de nouveau perdu mon grand-père. Mais ce que Dieu nous impose, on doit le supporter, quand même on saurait en périr. Le poste d'officier de quart sur le navire de l'Etat m'est échu. La route reste la même. En avant, à toute vapeur ! (3) »

En réalité, la politique prit, entre les mains de Guil-

---

(1) Voir : *infra*, 2^e^ part., chap. I^er^, section II.

(2) Henri Welschinger, *loc. cit.*, p. 169.

(3) Une caricature du *Punch*, 29 mars 1890, représente l'Empereur, couronne en tête, sur le pont d'un grand navire et regardant descendre le vieux pilote, sombre et courroucé, dans la chaloupe qui doit le ramener au rivage. Voir : Walther, *Bismarck in der englischen Karricatur*, p. 19.

laume, une direction différente que l'on surnomma « la nouvelle route » (*der neue Kurs*). Les relations diplomatiques redevinrent d'une sûreté normale. Les rapports du Chancelier et du Reichstag se modifièrent ; les discussions furent plus calmes. On laissa plus de liberté à la presse et aux réunions. La loi d'exception contre les socialistes ne fut pas renouvelée.

Dans la politique commerciale, le gouvernement inaugura un régime de traités de commerce, d'abord avec ses alliés politiques, l'Italie, l'Autriche-Hongrie, puis avec les autres Etats de l'Europe, la Suisse, la Belgique, la Serbie, l'Espagne, la Russie.

Mais tous ces changements, auxquels le nom du général de Caprivi était associé, lui avaient fait de nombreux ennemis. Si la faveur impériale l'avait récompensé en lui conférant le titre de comte, l'entourage favori, la *camerilla* de Guillaume II, n'avait qu'un but, se débarrasser de lui. Les fonctionnaires mécontents du nouveau système d'administration, les conservateurs, grands propriétaires fonciers, que le protectionnisme de M. de Bismarck avait tant favorisés, représentèrent, aux yeux de l'Empereur, le comte de Caprivi comme faisant le jeu des socialistes, comme ruinant l'agriculture et le commerce allemand, et firent si bien, qu'ils finirent par persuader Guillaume et amener la chute du second Chancelier de l'Empire (1).

(1) Sur la disgrâce de Caprivi. Voir : *supra*, p. 78.

M. de Caprivi accepta sa disgrâce, comme il avait pris possession du poste où l'avait appelé son maître, avec une obéissance toute militaire. Autant le prince de Bismarck s'était attaché à rechercher les ovations populaires et à trahir le ressentiment et la haine contre le souverain auquel il avait cessé de plaire, autant le comte de Caprivi s'efforça de se faire oublier. En silence, il entra dans la retraite définitive où la mort devait venir l'atteindre quelques années plus tard.

L'Empereur avait cru trouver dans son second Chancelier les qualités d'un courtisan, il s'était heurté à un caractère inflexible, à une âme de soldat. Il appela à recueillir sa succession le prince Clodowig de Hohenlohe. Son choix ne pouvait pas mieux tomber. Ce grand seigneur très fin, très sceptique ne devait considérer la haute fonction qui venait de lui être conférée que comme un digne couronnement de sa longue carrière politique. Son grand âge — il avait quatre-vingts ans — l'esprit de conciliation dont il avait fait preuve dans les divers postes qu'il avait occupés offraient des garanties au règne définitif de la volonté impériale.

Si le prince de Hohenlohe n'a joué, à la tête de la politique allemande, qu'un rôle assez effacé, il faut cependant lui rendre cette justice qu'il a su, sans bruit, applanir bien des différends et mettre souvent en garde son impérial neveu contre son goût exagéré du pouvoir personnel.

Aspirant au repos, il s'était renfermé dans ses fonctions de Chancelier, laissant la direction du ministère prussien au vice-président de Miquel. D'autre part, le comte de Bulow, secrétaire d'Etat à l'Office impérial des Affaires étrangères, s'était tellement émancipé que,

sous la direction supérieure de l'Empereur, il était devenu le véritable maître de la politique étrangère de l'Empire.

Aussi, lorsque, pour des raisons de santé, et peut-être aussi parce qu'il redoutait d'avoir à rendre des comptes au Reichstag sur la politique extérieure de l'Empereur, M. de Hohenlobe offrit sa démission, personne ne fut étonné de voir lui succéder le comte de Bulow lui-même, dont l'influence auprès de Guillaume II et la popularité aussi bien au Reichstag que dans le public augmentait tous les jours.

Le comte de Bulow a fait, comme Chancelier de l'Empire, de brillants débuts. Il avait à défendre devant le Reichstag la politique de l'Allemagne en Chine, et, ce qui était plus grave, à justifier son prédécesseur de dépenses irrégulièrement engagées. Ce n'était pas tout; l'opinion publique s'était émue dans tout l'Empire de la conduite peu généreuse de l'Empereur vis-à-vis d'un grand vieillard malheureux, le Président Krüger, et exigeait qu'on lui en fournit les motifs. De tout celà, le comte de Bulow s'est admirablement tiré. A toutes les attaques des orateurs parlementaires les plus en vue, il a répondu avec tact, avec esprit, tantôt opposant aux reproches — les plus justes, il faut le reconnaître — le vieil argument de la raison d'Etat, tantôt raillant l'opinion publique trop éprise de morale, trop idéaliste, et trop portée, en général, à passer sur les intérêts supérieurs du Pays. « Le politique n'est pas un moraliste, a-t-il dit, il n'a qu'à défendre uniquement les intérêts et les droits de son pays. L'idéalisme est un noble héritage du peuple allemand, que l'on doit conserver, mais il ne faut pas qu'il vienne déranger les

combinaisons de la politique extérieure ou compromettre l'avenir du pays (1). »

Ses déclarations, condensées dans des formules élégantes, son laisser-aller de grand seigneur ont produit sur le Reichstag la meilleure impression, si bien que beaucoup d'esprits inquiets se sont demandé ce qu'en penserait l'Empereur. Guillaume II, il faut s'en souvenir, n'a changé de Chancelier que pour assurer de plus en plus le triomphe de sa volonté propre sur celle de de ses ministres. Bismarck, malgré son génie, son prestige immense de créateur de l'Allemagne, fut brisé par lui. Caprivi n'avait pas été le valet obéissant qu'il attendait, il s'en débarrassa. Celà n'avait-il pas été une grave imprudence de la part du nouveau Chancelier, devant le reproche fait à l'Empereur de s'inspirer, dans sa politique, de considérations dynastiques, de répondre qu'il ne resterait pas un instant de plus au pouvoir s'il savait que son maître dût subir de telles influences ? N'était-ce pas trop mettre en évidence sa responsabilité, et paraître animé d'une volonté propre ?

Quoiqu'il en soit, ces craintes — ces espérances, peut-être — ont été déçues. Les événements ont montré que la sympathie et l'appui de l'Empereur sont acquis pour longtemps au comte de Bulow. Il a su, dans une crise récente, dont nous allons dire quelques mots, louvoyer avec habileté au milieu des récifs les plus dangereux et conserver la faveur du maître en même temps que la confiance des sujets.

En 1899, alors que le prince de Hohenlohe était en-

---

(1) Rapporté dans le *Temps*, du 14 décembre 1900.

core au pouvoir, l'Empereur, soucieux de développer la force économique de l'Allemagne et de voir se réaliser ses rêves de politique mondiale, avait présenté au Landtag prussien un projet de canalisation destiné à faciliter la circulation des marchandises en temps de paix et, en cas de guerre, à activer la mobilisation. Mais il avait compté sans le parti agrarien, recrutant le plus grand nombre de ses membres dans la noblesse prussienne toute puissante et jouant dans le gouvernement de l'Empire un rôle prépondérant. Ce parti, essentiellement économique, s'était formé, en 1893, pour lutter contre la politique libre-échangiste du Chancelier de Caprivi, et il n'avait cessé depuis de croître en nombre et en influence. Protectionnistes, parce qu'ils étaient propriétaires ruraux, et persuadés que le système de canaux projeté par le gouvernement favoriserait l'industrie au détriment de l'agriculture, les agrariens refusèrent de le voter.

Guillaume II, qui aurait pu dissoudre l'Assemblée, préféra user de générosité. Il se contenta de révoquer quelques *Landraete* qui avaient paru oublier qu'avant d'être représentants du peuple, ils étaient les fonctionnaires du roi de Prusse; puis il prépara un nouveau projet, modifiant et complétant l'ancien sur un grand nombre de points, espérant, par quelques concessions, gagner les députés de certaines régions agricoles de l'Est. C'est le comte de Bulow qui fut chargé, dans le courant de février 1901, de présenter à nouveau le projet ainsi remanié. La tâche était délicate. M. de Bulow ne fut pas plus heureux que son prédécesseur, mais il faut lui reconnaître un mérite : il fit tout ce que l'on pouvait faire.

Au Landtag, il sut à merveille célébrer les louanges de l'agriculture, cette mamelle féconde de la richesse nationale; au Reichstag, il accompagna ses éloges de promesses solennelles, mais très vagues, de protection agricole, pensant que les agrariens en prendraient bonne note et qu'ils désarmeraient au Landtag. Et pourtant ce projet cher à l'Empereur fut encore repoussé.

Aussitôt, le bruit de la disgrâce du comte de Bulow fut répandu de tous côtés et sa succession déclarée ouverte. Des héritiers impatients se hâtèrent de se mettre sur les rangs, et, parmi eux, plus que tout autre, M. de Miquel, dont l'influence était devenue considérable sous le ministère du prince de Hohenlohe et auquel la faveur du souverain avait paru promettre, lorsqu'il eût répudié son passé socialiste, les suprêmes honneurs. En sous-main, il avait flatté les desseins protectionnistes des agrariens et mollement défendu contre leurs attaques le projet de canalisation, comptant sur la chute du Chancelier et gardant la secrète espérance de le remplacer.

Il se trompait. M. de Bulow est demeuré à son poste, plus sûr que jamais de la confiance de l'Empereur, Quant à M. de Miquel, Guillaume II a tenu à lui rappeler qu'un ministre n'est, en Prusse, qu'un fonctionnaire comme les autres; victime de sa propre ambition, il a été révoqué et son poste de vice-président du ministère prussien, auquel il devait sa force, a été momentanément supprimé.

Le Chancelier de Bulow n'est pas encore venu à bout de tous les obstacles qui se dresseront sur sa route. La crise agraire est loin d'être close; le dessein qu'il

paraît avoir de céder sur tous les points aux agrariens et de frapper les produits agricoles venant de l'étranger de droits d'entrée exorbitants, ne fera que changer l'aspect de la difficulté sans la supprimer. Il y aura des victimes : le commerce et l'industrie de l'Allemagne. Il y aura des susceptibilités diplomatiques à calmer ; qu'en penseront l'Autriche et l'Italie, ces alliés fidèles, et la Russie ? Comment le Chancelier se tirera-t-il de ce mauvais pas ? Il lui faudra du tact, de l'habileté. Il lui faudra aussi du tact, de l'habileté et toutes les qualités d'un parfait courtisan pour conserver la faveur dont il semble jouir auprès de l'Empereur. Sa force — il ne faut pas l'oublier — c'est à l'Empereur qu'il la doit. Malheur à lui, s'il vient à contrecarrer les volontés de son maître. Il sera brisé comme les autres. Guillaume II ne paraît pas vouloir abandonner « le poste d'officier de quart qui lui est échu sur le navire de l'Etat ». M. de Miquel en a fait l'expérience.

SECTION II

RAPPORTS DU CHANCELIER ET DE L'ADMINISTRATION IMPÉRIALE

§ 1. — *Le Chancelier et les « autorités de l'Empire ».*

Comme dans la compétence de l'Empire rentrent un certain nombre d'attributions gouvernementales, il a

été nécessaire, pour assurer leur exercice, d'instituer des organes spéciaux qui portent le nom d'*autorités de l'Empire* (1).

L'activité de ces *autorités de l'Empire* s'étend à l'ensemble d'affaires qui ont été confiées à l'Empereur. Elles sont des autorités de surveillance (*Aufsichtsbehoerden*) en tant qu'elles sont placées à côté de l'Empereur pour exercer ses droits de surveillance sur l'exécution des lois de l'Empire ; elles sont des autorités administratives (*Verwaltungsbehoerden*), en tant qu'elles agissent dans les limites de la compétence administrative de l'Empire.

Au sommet de ce système d'autorités se trouve le Chancelier, concentrant en ses mains l'activité de toutes les branches de l'administration. Il est le ministre unique de l'Empereur, le chef auquel sont subordonnés tous les départements administratifs de l'Empire et sous la responsabilité duquel ils agissent. M. de Bismarck s'était réservé le premier rôle dans la Constitution ; il n'avait pas voulu auprès de lui des collègues

(1) Les mots « d'office » (*Amt*) et « d'autorité » (*Behoerde*) expriment la même idée envisagée à deux points de vue différents. Un service d'Etat (*Staatsamt*) considéré comme une institution objective, un ensemble d'affaires, s'appelle office. Mais comme tout service administratif comprend, en même temps que la gestion d'affaires publiques, un nombre correspondant de pouvoirs publics, on le personnifie, on en fait une institution subjective sujette de droits et de devoirs et on l'appelle dans ce sens une autorité. Voir : Laband, *loc. cit.*, t. II, p. 4.

Les offices supérieurs de l'Empire sont généralement désignés sous le nom de *Amt*. Ex : *Reichsjustizamt*. On ne trouve désigné sous le nom de *Behoerde* que les *Reichsbankbehoerden*.

avec lesquels il serait fatalement entré en conflits, sûr de mener à bonne fin l'œuvre d'unité nationale qu'il avait si bien commencée. Comptant sur son génie, c'est en lui-même qu'il centralisa toute l'administration impériale, afin de pouvoir en être le véritable chef et imprimer à tous ses organes l'unité de direction la plus étroite.

Cette concentration sur un seul point de toute l'activité administrative de l'Empire était possible au lendemain de la création de la Confédération, alors que la compétence fédérale n'avait pas réussi à se dégager complètement de l'administration prussienne et qu'elle ne s'était pas encore étendue à tous les objets que lui laissait la Constitution.

L'ordonnance du 12 août 1867 (1) avait créé une seule autorité fédérale sous le nom d'« Office de la Chancellerie fédérale » (*Bundeskanzleramt*) « pour l'administration et la surveillance des affaires dont la Constitution de l'Allemagne du Nord a fait l'objet de la compétence fédérale et de la surveillance de la Présidence, ainsi que pour l'expédition des autres affaires fédérales confiées au Chancelier ». Le cercle d'affaires de cet Office fédéral s'étendait très loin et correspondait aux attributions du Chancelier. L'ordonnance du 12 août 1867 divisait ses attributions en trois catégories :

1° Expédition des affaires devenues l'objet de l'administration fédérale directe ;

---

(1) *B. G. Bl.*, 1867, p. 29. Voir aussi : *R. G. Bl.*, 1871. Ordonnance du 12 mai 1871 changeant la dénomination de *Bundeskanzleramt* pour celle de *Reichskanzleramt*.

2° Surveillance de l'administration particulière des Etats ;

3° Gestion des autres affaires gouvernementales.

L'ordonnance du 18 décembre 1867 (1) institua, dans l'Office de la Chancellerie, deux sections spéciales qui portèrent le nom « d'Office général des Postes » et « Direction générale des Télégraphes ». Les autres affaires ressortissant du Chancelier relevaient de la section centrale.

En dehors de ce cercle d'affaires de l'Office de la Chancellerie, on chargea le ministère de la Guerre prussien des affaires militaires de la Confédération ; le ministère de la Marine prussien, de l'administration de la marine de la Confédération ; enfin, au ministère prussien des Affaires étrangères, on confia les affaires de la politique extérieure fédérale.

Il n'y avait donc à l'origine que deux offices administratifs fédéraux : les Postes et les Télégraphes. A la suite de la conquête de l'Alsace-Lorraine, dont l'administration fut donnée au Chancelier, on créa une nouvelle section par ordonnance impériale du 9 juin 1871.

Le 1er janvier 1875 on en institua une quatrième sous le nom de « Direction de la justice de l'Empire ».

Le champ d'attributions de l'Empire s'étendant de plus en plus, une extension correspondante de l'organisme administratif impérial s'imposa, et, dans les dix ans qui suivirent la proclamation de l'Empire, de nouveaux offices furent, soit créés de toutes pièces, soit arrachés à l'administration prussienne. Cependant,

---

(1) *B. G. Bl.*, 1867, p. 328.

au lieu de les incorporer, comme au début, à l'Office de la Chancellerie, on les érigea en autorités d'Empire particulières.

Voici quelles sont actuellement, en suivant l'ordre de leur création, les autorités supérieures de l'Empire subordonnées directement au Chancelier :

1° L'Office de l'Intérieur (*Reichsamt des Innern*). C'est l'ancien Office de la Chancellerie, transformé le 24 décembre 1879. Il se subdivise en deux sections :

a) La section centrale ;
b) La section économique.

La première est l'ancienne section centrale de l'Office de la Chancellerie ; la seconde s'occupe des affaires législatives en matière économique.

2° L'Office des Affaires étrangères (*Auswaertiges Amt*) qui passa, en 1870, du budget prussien au budget de la Confédération de l'Allemagne du Nord.

3° L'Office de la Marine de l'Empire (*Reichsmarineamt*). L'ordonnance du 1er janvier 1872 transforma en Office de l'Empire le ministère prussien de la Marine qui reçut le nom d'Amirauté impériale (*kaiserlische Admiralitaet*). En 1889, l'organisation de la marine subit une transformation. Le chef de l'Amirauté cumulait les attributions de commandant supérieur de la marine et de chef de l'administration. On revint au système qui avait fonctionné avant 1871 et le commandement supérieur fut séparé de l'administration. L'autorité supérieure chargée de l'Administration de la

marine, reçut la dénomination d'Office de la Marine de l'Empire (1).

4° L'Office des Chemins de fer de l'Empire (*Reichseisenbahnamt*) créé par la loi du 27 juin 1873. Il n'est qu'une autorité de surveillance vis-à-vis des chemins de fer des Etats.

5° Les autorités de la Banque d'Empire (*Reichsbankdeboerden*) instituées par la loi du 14 mars 1875.

6° L'Office des Postes de l'Empire (*Reichspostamt*), l'ordonnance du 22 décembre 1875, sépara l'Administration des Postes et Télégraphes de l'Office de la Chancellerie et l'attribua à la Direction générale des Postes qui prit, en 1880, le nom d'Office des Postes de l'Empire.

7° L'Office impérial de la Justice (*Reichsjustizamt*), séparé de l'Office de la Chancellerie par la loi de finances du 23 décembre 1876.

8° L'Office impérial pour l'Administration des Chemins de fer de l'Empire (*Reichsamt für die Verwaltung des Reichseisenbahnen*). Il ressortissait à l'origine de la troisième section de l'Office de la Chancellerie. L'ordonnance du 27 mai 1878, l'érigea en autorité centrale indépendante.

9° L'Office du Trésor de l'Empire (*Reichsschatzamt*),

---

(1) Dupriez, *Les ministres dans les principaux Etats d'Europe et d'Amérique*, t. II, p. 493, qualifie donc à tort cet office d'Amirauté impériale.

séparée de l'Office de la Chancellerie par ordonnance impériale du 14 juillet 1879.

La section d'Alsace-Lorraine, qui avait été séparée de l'Office de la Chancellerie par la loi de finances du 23 décembre 1876, a disparu en 1879.

La situation du Chancelier, comme autorité d'Empire indépendante et supérieure, résulte de la place qui lui est faite dans le budget de l'Empire. Tandis qu'il ne figurait pas dans les premiers budgets et que seul l'Office de la Chancellerie formait le chapitre I, dans le budget de 1878-79, le Chancelier fut inscrit en tête au chapitre I, avec l'Office de la Chancellerie. Depuis 1879, le budget du Chancelier forme le chapitre III, à la suite du Bundesrath et du Reichstag, sous la rubrique : Chancelier et Chancellerie.

Après la disparition de l'Office de la Chancellerie, on laissa subsister, à côté du Chancelier, sous le nom de Chancellerie de l'Empire (*Reichskanzlei*) un bureau directement soumis au Chancelier et lui servant d'intermédiaire avec les différents offices de l'Empire. Il forme le cabinet particulier du Chancelier. Son personnel est très peu nombreux : un directeur, un secrétaire auxiliaire et quatre expéditionnaires.

Les fonctionnaires supérieurs placés à la tête des offices administratifs de l'Empire n'ont pas, comme nous l'avons déjà dit, la situation juridique de ministres. Le titre de secrétaires d'Etat, qu'on leur donne, n'a aucune signification. Ils sont tenus d'obéir au Chancelier comme de simples fonctionnaires. Ils n'ont aucune influence sur la direction de la politique impériale ; leur situation est tout simplement celle de fonctionnaires supérieurs chargés de la direction technique

du service à la tête duquel ils sont placés, et à peu près analogue à celle des directeurs des départements exécutifs aux Etats-Unis.

Cette subordination étroite des autorités de l'Empire au Chancelier, subit quelques exceptions en ce qui concerne les autorités financières indépendantes, c'est-à-dire:

1° L'Administration des dettes de l'Empire (*Reichsschuldenverwaltung*);

2° L'Administration du fonds des invalides de l'Empire (*Reichsinvalidenfonds*);

3° La Commission des dettes de l'Empire (*Reichsschuldenkommission*).

Les autorités juridictionnelles de l'Empire sont enfin complètement indépendantes du Chancelier. Et par là, il faut entendre non seulement les tribunaux civils, mais encore les tribunaux disciplinaires et administratifs de l'Empire. Cependant, malgré l'indépendance des tribunaux de l'Empire à l'égard du Chancelier, on doit admettre que ce dernier a, vis-à-vis des autorités juridictionnelles, les obligations que donne aux ministres de la justice, le droit public des Etats particuliers ; c'est-à-dire que, s'il ne peut exercer sur leurs décisions aucune influence matérielle, il est tenu, comme ministre de la justice, de veiller à la régularité de leurs réunions et d'en assurer le fonctionnement légal.

En dehors de ces exceptions, le Chancelier peut, à l'intérieur des limites qui leur ont été tracées par la Constitution et par la loi, exercer son activité dans toutes les branches de l'Administration et les autorités de l'Empire sont tenues d'obéir à ses ordres.

Ces ordres, il peut les donner de trois manières :

1° Il peut d'abord les donner sous forme de Règlements de droit (*Rechtsverordnungen*). Comme la Constitution de l'Empire n'attribue à aucun organe spécial le pouvoir de rendre des règlements de droit, chaque fois que la nécessité se présente, une disposition légale le donne à une autorité d'Empire déterminée.

La délégation du pouvoir réglementaire peut avoir lieu au profit du Bundesrath, de l'Empereur, des Etats confédérés ou du Chancelier, et c'est celui-là seul à qui elle a été faite qui peut agir, « car devant l'expression de la volonté du Bundesrath et du Reichstag, le Bundesrath, l'Empereur et le Chancelier doivent se soumettre (1). » C'est à tort que Laband prétend qu'une délégation au profit du Chancelier est à considérer comme équivalant à une délégation au profit de l'Empereur. Les raisons sur lesquelles il se fonde sont plus politiques que juridiques (2).

Les Règlements de droit du Chancelier peuvent être soumis par une disposition formelle à l'assentiment du Bundesrath ou d'une de ses Commissions. Dans tous les cas, leur publication au *Reichsgesetzblatt* est une condition de leur validité. Un Règlement de droit qui serait publié uniquement au *Zentralblatt* n'aurait aucune force obligatoire et le juge qui a le droit d'examiner la valeur formelle des lois et des règlements pourraient refuser son application (3).

---

(1) Hensel, *loc. cit.*, p. 26.
(2) Cité par Hensel, *loc. cit.*, p. 26.
(3) Meyer, *loc. cit.*, p. 440. Hensel, *loc. cit.*, p. 27.

2° Le Chancelier peut en second lieu donner des ordres sous forme de règlements administratifs (*Verwaltungsverordnungen*). Le droit de l'Empire de rendre des règlements administratifs ne s'étend pas seulement à ces affaires qui sont du ressort de l'administration directe de l'Empire ; il s'étend même aux objets qui, n'étant pas soumis à sa compétence administrative, sont du ressort de sa législation. L'Empire peut, par exemple, donner aux Etats particuliers des instructions sur la manière dont ils doivent exécuter ses lois. En principe, aux termes de l'article 7 de la Constitution, c'est le Bundesrath qui est compétent (1). Mais une disposition législative spéciale peut retirer ce droit au Bundesrath pour le confier, soit à l'Empereur, soit au Chancelier, soit à une autre autorité de l'Empire. Ces règlements administratifs se distinguent, au point de vue formel, des règlements de droit en ce que leur validité n'est pas subordonnée à une publication au *Reichsgesetzblatt*. Si leur publication a lieu parfois au *Zentralblatt*, elle est sans portée juridique et sa seule raison d'être est de les faire connaître aux intéressés.

Dans le cas où c'est une autorité de l'Empire autre que le Chancelier ou l'Empereur qui a été chargée de prendre des dispositions réglementaires, on peut considérer le Chancelier comme autorisé à les prendre lui-

(1) « Le Bundesrath statue : 1°.....; 2° sur les règlements administratifs et les instructions générales nécessaires pour l'exécution des lois de l'Empire, à moins qu'il n'en soit autrement ordonné par l'une de ces lois. » *Constitution de l'Empire*, art. 7.

même, puisque les autorités de l'Empire ne sont, en quelque sorte, que ses bureaux.

La loi d'Empire donnant au Chancelier le droit de rendre un règlement administratif peut disposer que l'assentiment du Bundesrath ou d'une de ses Commissions sera nécessaire.

3° Les instructions administratives du Chancelier peuvent enfin revêtir une forme plus simple et plus directe. Le Chancelier, comme chef de l'administration, peut, sans délégation législative préalable, donner des ordres à ses subordonnés, soit sous forme de règlements généraux, réglant pour une période déterminée ou pour certains cas, la conduite générale des fonctionnaires, soit sous forme d'instructions concrètes adressées à des fonctionnaires déterminés et pour certains cas isolés (1).

Dans ce cas, le Chancelier agit comme autorité supérieure administrative. Il n'est en rapports qu'avec ses subordonnés. C'est une nécessité que le chef d'une administration puisse à tout instant, et sans entraves, donner à l'ensemble de services qu'il dirige l'impulsion qu'il considère comme utile et opportune. Le maintien de l'unité de but exige l'unité de direction et surtout la promptitude dans la décision. Voilà pourquoi le Chancelier n'est soumis ici ni à l'autorisation législative, ni à la publication de ses instructions au *Reichsgesetzblatt*. Leur communication aux autorités intéressées se fait par un envoi écrit ou par l'impression au journal officiel qu'elles sont tenues de recevoir.

---

(1) Meyer, *loc. cit.*, p. 451.

Voilà les moyens de direction qu'a le Chancelier vis-à-vis des autorités de l'Empire. Comment en use-t-il ? C'est ce que nous allons voir en étudiant les rapports du Chancelier avec les diverses branches de l'administration impériale.

Pour la clarté de l'exposition, nous grouperons les autorités de l'Empire autour de cinq grandes divisions correspondant à une répartition rationnelle de l'activité gouvernementale en cinq départements : Intérieur, Affaires étrangères, Justice, Finances et Guerre (1). Nous dirons aussi un mot des attributions qu'avait le Chancelier, avant 1879, comme chef de l'administration du pays d'Empire (*Reichsland*).

I. **Intérieur.** — Tandis que le Chancelier dirige et surveille les autres branches de l'administration impériale au moyen d'un seul office, il est assisté, dans l'administration des affaires de l'Intérieur, par une quantité d'offices supérieurs. Quoique nous ne nous occupions ici que de ces ressorts administratifs, qui nous intéressent au point de vue des attributions spéciales du Chancelier, il faut remarquer que ce dernier, comme chef de l'administration générale de l'Empire, exerce aussi des pouvoirs étendus sur ceux dont les rapports avec lui ne sont déterminés ni par les lois, ni par les règlements. C'est ainsi que dans le domaine des Affaires intérieures le Chancelier exerce toujours ses pouvoirs supérieurs de direction sur l'Etablissement

---

(1) Voir : Hensel, *loc. cit.*, p. 33.

physico-technique, sur la Commission technique de navigation maritime ou sur l'Office du canal de Kiel, quoique aucune loi ne les lui ait conférés d'une manière expresse.

1° Office de statistique (*Statistisches Amt*). — Cet office, dont nous retrouvons les origines dans le Bureau central du Zollverein de 1834, fut élevé, en 1872, au rang d'autorité centrale de l'Empire, à la suite d'une décision du Bundesrath approuvée par la loi du budget supplémentaire du 20 juin 1872 (1). Ces attributions sont de recueillir et d'étudier scientifiquement les documents fournis par la statistique de l'Empire. Il communique, pour simplifier son travail, avec les Bureaux de statistique des Etats confédérés et il est obligé, sur la demande du Chancelier, à publier les résultats de ses travaux et à donner son avis sur les questions de sa compétence. La loi du 1er avril 1892 a créé, à côté de cet Office, une Commission de statistique ouvrière, qui l'assiste dans l'étude des statistiques nécessitées par la préparation ou l'application des lois ouvrières. Le Chancelier de l'Empire peut lui demander d'émettre des avis sur certaines constatations statistiques, notamment sur leur utilité et sur la manière d'y procéder. Le Chancelier participe à la nomination des membres de cette Commission. Elle se compose d'un président, nommé par le Chancelier, et de quatorze membres, dont six élus par le Bundesrath, sept par le Reichstag

(1) *R. G. Bl.*, 1872, p. 206.

et un choisi par le Chancelier parmi les fonctionnaires de l'Office de statistique.

Tandis que les membres élus le sont pour la durée de la législature, les membres nommés par le Chancelier le sont pour cinq ans (1).

2° Poids et mesures (2). — Une ordonnance royale, du 16 février 1869 (3), institua une Commission d'étalonnage des poids et mesures. Sur la proposition du directeur de cette Commission, le Chancelier nomme des membres supplémentaires dont les fonctions sont gratuites et qui se réunissent à elle dans des circonstances particulières. Ils forment, dans ce cas, l'assemblée plénière dont l'instruction du 21 juillet 1869 détermine la compétence.

3° Office des brevets (*Patentamt*). — La loi du 25 mai 1877 (4) a organisé une autorité d'Empire chargée d'examiner si, dans un cas donné, il y a lieu d'accorder un brevet d'invention ou d'en maintenir les effets. Dans ce domaine, des pouvoirs très étendus ont été donnés au Chancelier. Aux termes du paragraphe 5 de

---

(1) *Zent. Bl.*, 1894, p. 19.

(2) Jusqu'en 1888 le Chancelier dirigeait et surveillait le jaugeage des vaisseaux au moyen d'inspecteurs nommés par lui. La loi d'Empire du 19 juin 1888 a chargé de cette direction un Office impérial (*Schiffsvermessungsamt*) institué à Berlin le 1er août de la même année et sur lequel le Chancelier n'exerce plus d'attributions spéciales.

(3) *B. G. Bl.*, 1868, p. 476. Instructions du Chancelier du 21 juillet 1869. — *B. G. Bl.*, p. 46.

(4) *R. G. Bl.*, 1877, p. 501. Voir la traduction de cette loi dans l'*Annuaire de législation étrangère*, 1878, p. 106.

la loi, lorsque le Chancelier décide qu'une invention quelconque doit être utilisée dans l'intérêt de la flotte ou de l'armée ou simplement en vue de l'intérêt public, les effets juridiques de l'attribution du brevet sont supprimés. Ce qu'il faut entendre par « intérêt public », dépend absolument de son appréciation.

Il peut aussi autoriser l'Office des brevets soit à prendre des décisions, soit à donner des avis, même en dehors du cercle d'attributions qui lui est tracé par la loi.

4° Office de santé (*Gesundheits Amt*). — Dans l'exercice du droit de surveillance que l'article 4, chiffre 15 de la Constitution, donne à l'Empire, le Chancelier a comme auxiliaire une section de l'Office de l'Intérieur : l'Office impérial de santé. Les membres de cet Office doivent surveiller, dans les Etats particuliers, l'observation des mesures sanitaires prises dans l'intérêt général et adresser leurs rapports au Chancelier.

Plusieurs lois d'Empire ont donné au Chancelier des pouvoirs importants en matière de police sanitaire. Le paragraphe 12 de la loi du 7 avril 1869, relative aux mesures à prendre contre la peste bovine, le charge de surveiller l'exécution de la loi et des ordonnances rendues à son occasion. Le paragraphe 10 de la loi sur les épizooties, du 23 juin 1880, énumère les épidémies pour lesquelles le devoir de dénonciation est imposé ; le paragraphe 73 de la même loi autorise le Chancelier à imposer la dénonciation, même pour les épidémies qui ne sont pas énumérées dans le paragraphe 10.

La loi du 6 mars 1875 le charge enfin, dans l'intérêt des pays de vignobles des Etats particuliers, d'observer la marche du phylloxéra et de chercher les moyens de

combattre ce fléau. Il peut confier le soin de ces recherches à des autorités spéciales prises dans les offices soit de l'Empire, soit des Etats.

5° Office des Postes et Télégraphes (*Reichspostamt*). — Cet Office se divise en quatre sections : section des postes, section des télégraphes, section d'administration, section du personnel, états et comptabilité. C'est avec sa collaboration que le Chancelier exerce la direction de l'Administration des postes et télégraphes.

L'article 9 de la loi du 20 décembre 1875 autorise le Chancelier à lever les obligations résultant du service des postes pour les chemins de fer à voie étroite et pour ceux auxquels, en raison de leur peu d'importance, le règlement de police des chemins de fer de l'Empire ne s'applique pas. Conformément à ces dispositions, il a rendu, le 28 mai 1879, un règlement relatif aux chemins de fer d'importance secondaire (1).

Le paragraphe 50 de la loi sur les postes, du 28 octobre 1871, contient une disposition prescrivant au Chancelier la confection d'un règlement fixant d'une manière définitive le fonctionnement de l'Administration des postes et réglant les contrats intervenant entre l'Administration et les expéditeurs. Or, l'article 50 de la Constitution porte que l'Empereur doit prendre toutes les dispositions règlementaires dans le domaine de l'administration des postes et télégraphes. Comme le Bundesrath n'a pas déclaré la loi des postes, loi modi-

(1) *Zent. Bl.*, 1879, p. 380.

fiant la Constitution, le paragraphe 50 contient une atteinte aux dispositions constitutionnelles, et les règlements du 30 novembre 1871, du 18 décembre 1874, du 8 mars 1879, rendus par le Chancelier par application de ce texte, n'ont aucune valeur, puisqu'ils ont pour base une situation inconstitutionnelle. Sont de même sans valeur juridique les règlements du 21 juin 1872 et du 13 août 1880 sur les télégraphes, l'Empereur ayant seul sur ce point le pouvoir réglementaire (2).

6° Administration des chemins de fer. — L'Administration des Chemins de fer de l'Empire, confiée à la compétence fédérale par les articles 41 à 47 de la Constitution, est dirigée par le Chancelier, assisté de deux offices supérieurs :

a) L'Office impérial pour l'Administration des Chemins de fer (*Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen*), qui ressortissait autrefois de la troisième section de l'Office de la Chancellerie. L'ordonnance du 27 mai 1878 l'a érigé en autorité de l'Empire indépendante et placé sous la direction immédiate du Chancelier. C'est par son intermédiaire que le Chancelier dirige l'Administration des chemins de fer de l'Alsace-Lorraine ;

b) L'Office des Chemins de fer de l'Empire (*Reichseisenbahnamt*), institué par la loi du 27 janvier 1873 et qui exerce sous la direction du Chancelier les pouvoirs de

---

(2) Hensel, *loc. cit.*, p. 28.

surveillance et de contrôle reconnus à l'Empire par les articles 41 à 47 de la Constitution.

C'est le Chancelier qui est chargé de la nomination des fonctionnaires subalternes de ces administrations. Diverses lois l'ont autorisé à faire construire des chemins de fer en Alsace-Lorraine (1).

Les règlements d'exploitation et de police des Chemins de fer rendus par le Bundesrath, conformément aux articles 42, 43 et 45 de l'ordonnance des signaux pour les Chemins de fer de l'Allemagne, ont été publiés au *Zentralblatt* par le Chancelier en sa qualité de président de Bundesrath (2).

7° Police de la presse et des réunions. — La loi du 8 mai 1874, quoique consacrant en principe la liberté de la Presse, lui a fixé quelques limites. Parmi ces restrictions il faut signaler les pouvoirs qu'elle donne au Chancelier dans ses paragraphes 14 et 15. Aux termes du paragraphe 14 de la loi, la vente d'un périodique paraissant à l'étranger et condamné deux fois dans la même année par application des paragraphes 41 et 42 du Code pénal, peut, dans le délai de deux mois à partir du moment où le jugement est devenu définitif, être interdite pour deux ans par le Chancelier. Le paragraphe 15 lui donne le droit en temps de guerre et pendant la période de tension politique d'interdire la publication des mouvements de troupes et des moyens de défense.

---

(1) *R. G. Bl.*, 1877, p. 313. — 1879, p. 195.
(2) Hensel, *loc. cit.*, p. 38.

La loi du 21 octobre 1878, contre les socialistes, est venue restreindre la liberté de la presse et celle des réunions. Elle étend, dans une large mesure, les pouvoirs de police des Etats particuliers sur les agissements de la presse et donne au Chancelier le droit de dissoudre les sociétés étrangères dont il est question dans son paragraphe 1er, ainsi que d'interdire, dans le domaine de l'Empire, la vente d'un journal socialiste paraissant à l'étranger. La décision du Chancelier est publiée au *Reichsanzeiger* ; personne ne peut recourir contre elle.

II. Affaires étrangères. — Le 11 janvier 1870, le Ministère prussien des Affaires étrangères qui, jusqu'alors, avait géré les affaires étrangères de la Confédération, fut transformé en un Office supérieur fédéral et directement subordonné au Chancelier.

Il comprend actuellement trois sections : section politique et du personnel diplomatique ; section commerciale ; section juridique. Une quatrième section fonctionnant à côté des trois autres s'occupe de l'administration des colonies et des pays de protectorat.

Les attributions juridiques du Chancelier dans l'administration des affaires étrangères de l'Empire sont intéressantes à trois points de vue. D'abord, en ce qui concerne son rôle dans la confection des traités internationaux ; ensuite, relativement à ses rapports avec les Ambassades et les Consulats de l'Empire.

1° Traités internationaux. — Aux termes de l'article 11 de la Constitution, la représentation de l'Empire

devant les puissances étrangères appartient à l'Empereur. C'est donc à lui qu'il appartient de conclure les traités au nom de l'Empire. Le titre constatant la convention passée avec une puissance étrangère, doit être revêtu de sa signature.

Le contre-seing du Chancelier de l'Empire n'est pas une condition de la valeur internationale de ce titre ; mais il devrait être exigé comme condition de sa force obligatoire vis-à-vis des nationaux de l'Empire. Il existe cependant une pratique constante d'après laquelle les traités internationaux sont publiés au *Reichsgesetzblatt* sans signature de l'Empereur et sans contreseing du Chancelier (1).

L'Empereur peut ne pas conclure lui-même tous les traités. Dans les cas de peu d'importance, il peut déléguer ses pouvoirs au Chancelier ou à un autre haut fonctionnaire de l'Empire. Dans la pratique, le Chancelier n'a conclu au nom de l'Empereur que peu de traités ; les seuls sur lesquels il figure comme plénipotentiaire impérial sont : la Convention du 28 octobre 1871, entre l'Empire allemand, l'Italie et la Suisse pour la construction et la subvention d'un chemin de fer par le Saint-Gothard (2); l'acte général de la Conférence de Berlin du 26 février 1879 (3) ; le traité d'amitié et de commerce entre l'Empire et la République Sud-Africaine du 2 janvier 1885 ; le traité entre l'Empire et le Danemark, du 18 décembre 1887.

---

(1) Hensel, *loc. cit.*, p. 29.
(2) *R. G. Bl.*, 1871, p. 376.
(3) *R. G. Bl.*, 1879, p. 215.

Le Chancelier n'agit pas, dans ce cas, comme chef de l'administration impériale, mais en qualité de fondé de pouvoir de l'Empire.

2° Ambassades de l'Empire. — Les ambassadeurs de l'Empire ressortissent de l'Office des Affaires étrangères. On distingue quatre sortes de chargés de missions diplomatiques : les ambassadeurs, les envoyés, les ministres résidents et les chargés d'affaires. Ces personnages sont directement subordonnés au Chancelier. C'est de lui qu'ils reçoivent leurs instructions et devant lui qu'ils sont responsables de leurs actes (1). Les ambassadeurs sont obligés à lui fournir des rapports exacts sur l'exécution des affaires qui leur ont été confiées et sur les relations de l'Empire et des Etats auprès desquels ils sont accrédités. Le paragraphe 200 du Code de procédure civile interdit aux autorités administratives et judiciaires de se mettre directement

---

(1) En 1874, à l'époque du fameux conflit qui éclata entre le prince de Bismarck et le comte d'Arnim, ambassadeur d'Allemagne à Paris, M. Busch reçut du Chancelier un projet d'article de journal sur les devoirs des agents diplomatiques de l'Empire et dans lequel se trouvait le passage suivant : « Nos représentants à l'étranger ne sont pas les collègues du prince de Bismarck, mais ses agents. Dans leurs rapports, ils ont des occasions suffisantes pour exprimer leurs vues, mais lorsqu'une décision a été prise, ils n'ont qu'à exécuter docilement les instructions qui leur sont données. » — Busch, *loc. cit.*, tome II, p. 68.

« Mes ambassadeurs, disait dans une autre occasion M. de Bismarck, sont des roues qui doivent tourner sur un signe de moi, comme un simple sergent exécute un mouvement, sans savoir pourquoi, sur l'ordre qui lui en est donné. » *Ibid.*, p. 8.

en rapport avec les ambassadeurs et de requérir leurs services sans passer par l'intermédiaire du Chancelier.

Aux termes du protocole final du 23 novembre 1870, l'Empereur, avec l'assentiment du roi de Bavière, peut charger l'ambassadeur bavarois de remplacer l'ambassadeur de l'Empire empêché, auprès du gouvernement où ils sont tous deux accrédités (1). De plus les ambassadeurs bavarois sont chargés de prêter leur concours aux ambassadeurs de l'Empire dans tous les cas où cela est utile aux intérêts fédéraux. En considération des avantages qui résultent pour l'Empire de l'existence d'un service diplomatique bavarois, il est tenu compte à la Bavière de sa collaboration dans la fixation des dépenses afférentes au service diplomatique fédéral.

Dans tous les cas où les ambassadeurs bavarois agissent pour le compte de l'Empire, ils sont tenus d'obéir aux instructions de l'Office des Affaires étrangères et du

---

(1) La Bavière est le seul Etat de l'Empire exerçant un droit de légation actif et passif. Dans le cas où elle n'envoie pas à l'étranger d'ambassadeur particulier, c'est l'ambassadeur de l'Empire qui est chargé de représenter ses intérêts spéciaux. Ce n'est pas alors au nom de l'Empire, mais bien au nom de la Bavière qu'agit l'agent diplomatique de l'Empire (Seydel, *Bayer. Staatsr.*, p. 733). La situation s'est présentée à l'occasion d'un traité relatif au remboursement d'une dette, entre la Bavière et la Grèce. Il s'agissait d'une somme de deux millions dont le gouvernement de la Grèce était redevable à l'ex-roi Otton pour les frais de construction d'un palais. Le gouvernement bavarois fut représenté par « M. J. de Radowitz, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire de Sa Majesté l'Empereur allemand, roi de Prusse, et représentant en cette qualité le gouvernement bavarois. »

Chancelier de l'Empire auquel ils doivent, en même temps, rendre compte de leurs actes.

3° Consulats de l'Empire. — Les consulats de l'Empire sont soumis à la surveillance du Chancelier, ainsi que cela résulte de la loi du 8 novembre 1867, sur l'organisation consulaire fédérale. Comme les ambassadeurs, ils reçoivent du Chancelier leurs instructions et lui adressent leurs rapports. L'article 200 du Code de procédure civile leur est applicable ; il est interdit aux autorités administratives et judiciaires de communiquer avec eux sans passer par l'intermédiaire du Chancelier.

Diverses lois autorisent le Chancelier à faire aux consuls des attributions de compétence.

Le paragraphe 11 de la loi du 8 novembre 1867 donne aux consuls le droit de déléguer leurs attributions aux agents consulaires, après en avoir demandé l'autorisation au Chancelier.

Le paragraphe 2 de la loi du 10 juillet 1879 (1) sur la juridiction consulaire dit que le Chancelier fixera les ressorts des tribunaux consulaires, après avis de la *Commission du Bundesrath pour le Commerce et l'Industrie*.

Le Chancelier peut, aux termes du paragraphe 4, chiffre 4, de la loi du 10 juillet 1879, rapporter les arrêtés de police pris par les consuls (2). Les plaintes contre les décisions des consuls ayant refusé ou retiré

(1) Voir la traduction de la loi du 10 juillet 1879 dans l'*Ann. de lég. étr.*, 1880, p. 80.

(2) Voir aussi : Loi du 7 avril 1900, § 51. *R. G. Bl.*, p. 213.

l'exercice de la profession d'avoué sont portées devant lui (1). Il en est de même des réclamations contre la fixation des honoraires et des frais ; ces dernières lui sont communiquées par l'intermédiaire de l'Office des Affaires étrangères. Dans ces trois cas, il peut annuler ou modifier les décisions des consuls. Il apparaît comme une juridiction de dernier ressort.

Plusieurs lois relatives à l'organisation consulaire de l'Empire ont chargé le Chancelier de rédiger les règlements administratifs nécessaires à leur exécution. Conformément aux dispositions du paragraphe 7 de la loi du 8 novembre 1867, il a réglementé l'examen spécial que l'on doit passer pour devenir consul de carrière (*Berufkonsul*). Le paragraphe 51 de la loi du 10 juillet 1879 lui a fait la même attribution du pouvoir règlementaire. Enfin, la loi du 7 avril 1900, dans son paragraphe 80, le charge aussi de prendre les dispositions nécessaires à son exécution.

Les instructions de service rendues par application de ce texte ont été publiées au *Zentralblatt,* le 27 octobre 1900 (2). La loi de 1900 a étendu, dans une large mesure, les pouvoirs du Chancelier en matière de juridiction consulaire.

En dehors de ces instructions rendues en vertu de délégations législatives, le Chancelier, en sa qualité de chef de l'administration impériale, a publié l'*Instruction de service des consuls de l'Empire* du 6 juin 1871.

---

(1) *Ibid.*, § 17.
(2) *Zent. Bl.*, 1900, p. 577.

III. Justice. — Si, en ce qui concerne leurs sentences, les autorités juridictionnelles de l'Empire jouissent de l'indépendance la plus complète vis-à-vis des autorités supérieures et, en particulier, du Chancelier, ce dernier a, relativement à leur organisation et à la nomination de leurs membres, des pouvoirs importants. Malgré l'indépendance de la justice de l'Empire, le Chancelier en est le chef et il exerce sur elle son autorité par l'intermédiaire de deux offices supérieurs : l'Office impérial de la Justice et l'Office impérial de l'Intérieur.

1° C'est à l'aide de l'Office impérial de la Justice (*Reichsjustitzamt*) que le Chancelier exerce sur le Tribunal de l'Empire ses pouvoirs de chef de l'administration de la Justice. Ce n'est pas le secrétaire d'Etat chargé de la direction de cet office qu'il faut considérer comme revêtu des attributions d'un ministre de la Justice ; il n'est qu'un directeur technique, un agent subordonné au Chancelier. La loi du 27 janvier 1877, sur l'organisation judiciaire de l'Empire, a donné au Chancelier, sur le Tribunal de l'Empire, les mêmes pouvoirs qu'ont, dans les Etats particuliers, les ministres de la Justice vis-à vis des tribunaux.

Aux termes du paragraphe 132 de cette loi, le Chancelier doit fixer le nombre des Chambres civiles et criminelles du Tribunal de l'Empire. Le Règlement du Tribunal du 8 août 1880 (1), élaboré par ses membres réunis en assemblée plénière et approuvé par le Bundesrath, a fixé à cinq le nombre des Chambres civiles

(1) *Ibid.*, 1880, p. 190-196.

et à trois celui des Chambres criminelles, jusqu'à « nouvel avis du Chancelier ».

Le Chancelier détermine la composition des greffes, la situation des huissiers près le Tribunal. Tous les ans, le registre sur lequel sont portées les affaires lui est communiqué.

Le Procureur général impérial et les Procureurs impériaux relèvent directement du Chancelier et sont obligés d'exécuter ses ordres. Ils ne sont pas protégés, comme les juges, par des garanties contre la destitution et les diverses peines disciplinaires.

Le Chancelier a aussi des pouvoirs sur les avocats près le Tribunal de l'Empire. Il peut leur imposer l'obligation de résider à Leipzig. Toute exclusion d'un avocat du Barreau doit lui être communiquée. Il a le droit de demander, tous les ans, au président de la Chambre des avocats, des rapports sur les actes de la Chambre et du Conseil de l'Ordre. Ces derniers peuvent, à leur tour, lui adresser des pétitions lorsque les intérêts de l'Ordre et du Droit le demandent.

Le paragraphe 2 du Règlement décide que les arbitrages seront déférés aux Chambres civiles réunies, si d'autres dispositions n'ont pas été prises pour leur attribution. Ils ne peuvent être déférés que par le Chancelier, à la suite d'un vote du Bundesrath.

2° Le Chancelier exerce, en second lieu, ses droits et obligations de chef de la Justice impériale par l'intermédiaire de l'Office impérial de l'Intérieur (*Reichsamt des Innern*).

Les diverses autorités dépendant de cet office sont, comme le Tribunal de l'Empire, placées dans l'exercice de leurs attributions hors de l'influence du Chan-

celier. Quelques lois ont cependant donné à ce dernier des pouvoirs de nomination et de règlementation qu'il est utile de faire connaître.

a) Aux termes de la loi du 27 juin 1873, dans le cas où il s'élève une réclamation basée sur l'illégalité contre une mesure prise par l'Office des Chemins de fer de l'Empire, il appartient à l'Ofice des Chemins de fer, renforcé par l'adjonction de fonctionnaires de la justice, de statuer sur elle. Le règlement du 5 janvier 1874, publié par application du paragraphe 5 de la loi de 1873, porte que la procédure doit être engagée par le Chancelier; c'est à lui qu'il faut adresser la réclamation et c'est lui-même qui la renvoie devant l'Office renforcé.

b) L'Office fédéral, pour le domicile de secours (*Bundesamt für das Heimathwesen*), créé par la loi du 6 juin 1870, est chargé de statuer en dernier ressort sur les litiges survenus entre diverses administrations d'Assistance publique appartenant à des Etats de l'Empire différents (1).

Le règlement du 6 janvier 1873, rendu en exécution du paragraphe 45 de la loi de 1870, dispose, dans son paragraphe 13, que, à l'expiration de chaque année, l'Office pour le domicile de secours doit adresser au Chancelier un rapport sur les affaires de l'année.

c) Les fonctionnaires subalternes de l'Office supérieur maritime (*Ober-Seeamt*) sont nommés par le Chancelier. Cet office, créé par la loi du 27 juillet 1877 et organisé par un règlement du Bundesrath du

(1) Cet office est compétent pour tous les Etats, sauf pour la Bavière et l'Alsace-Lorraine.

3 mai 1878, est une autorité de l'Empire. A côté de lui, fonctionnent des offices maritimes d'Etats sur lesquels l'Empire a un droit de surveillance. Le paragraphe 13 de la loi de 1877 autorise le Chancelier à placer auprès d'eux un commissaire impérial chargé d'assister à leurs délibérations, de contrôler leurs actes et de leur adresser des propositions au nom de l'Empire. Ce commissaire doit, dans le cas où le président de l'office maritime auprès duquel il est délégué refuse de procéder à une enquête sur un sinistre maritime, en informer le Chancelier, qui rend une ordonnance d'enquête.

Les objets des enquêtes de cet office sont les sinistres maritimes. Pour les navires allemands, l'enquête doit avoir lieu dans tous les cas; pour les navires étrangers, seulement lorsque le sinistre s'est produit dans les eaux territoriales ou qu'elle est ordonnée par le Chancelier.

IV. Finances. — Le Chancelier de l'Empire dirige l'Administration des Finances à l'aide de quatre offices supérieurs de l'Empire, qui lui sont directement subordonnés.

L'Office du Trésor de l'Empire (*Reichsschatzamt*) et les autorités placées sous sa dépendance;

L'Administration de la Caisse des invalides de l'Empire (*Verwaltung des Reichs Invalidenfonds*);

La Cour des Comptes de l'Empire allemand (*Reichnungshof des deutschen Reiches*);

La Commission de la dette de l'Empire (*Reichsschulden Kommission*).

1° Office du trésor de l'empire. — Le décret du 14 juillet 1879 sépara de l'Office de la Chancellerie

l'Administration des Finances de l'Empire et la confia à une autorité supérieure placée sous la direction du Chancelier. Cet office reçut le nom d'Office du Trésor de l'Empire. Il a sous sa dépendance : la Caisse principale de l'Empire, l'Administration du trésor de la Guerre, les représentants de l'Empire pour le contrôle des douanes et des impôts, ainsi que les contrôleurs de station qui leur sont subordonnés, le Bureau des comptes de douanes et impôts, la Monnaie, la Commission pour les rayons de défense et l'Administration de la dette de l'Empire.

Seules, l'Administration du Trésor de la Guerre et l'Administration de la dette de l'Empire présentent quelque intérêt au point de vue de la situation juridique du Chancelier.

a) La loi du 11 novembre 1871, relative à la création d'un trésor de guerre, charge le Chancelier de son administration. Le Chancelier est ici soumis à un contrôle de la Commission de la dette de l'Empire. Il est obligé de lui faire tous les ans un rapport sur la situation du trésor et de lui donner, dans le plus bref délai, connaissance des changements qui y sont apportés. La Commission est autorisée à se rendre compte elle-même de l'état du trésor.

Le Chancelier est encore soumis aux décisions de l'Empereur prises après avis du Bundesrath (1). Conformément à cette disposition, l'Empereur a rendu, le 22 janvier 1874, un règlement relatif à l'Administration

---

(1) Loi du 11 novembre 1871, art. 3, *R. G. Bl.*, 1871, p. 403.

du trésor de la Guerre et confiant cette administration à la Caisse du trésor surveillée par un curateur. Or, comme c'est le Chancelier qui nomme ce curateur et les autres employés de la caisse, l'Administration du trésor de la guerre se trouve entre ses mains.

Le paragraphe 15 de ce règlement confirme les pouvoirs de surveillance de la Commission de la dette de l'Empire en décidant que le curateur de la caisse doit rendre compte, lorsque la Commission le juge nécessaire, de la conservation réelle du trésor (1).

b) L'Administration de la dette de l'Empire est confiée à l'Administration supérieure de la dette de l'Etat prussien (*Hauptverwaltung des Staatsschulden*) et soumise à la haute direction du Chancelier. Cette disposition, qui se rencontre pour la première fois dans la loi du 19 juin 1868, a été renouvelée dans toutes les lois postérieures relatives aux emprunts et émissions de bons du trésor.

La haute direction du Chancelier lui donne le droit de prendre des décisions que l'Administration de la dette doit exécuter. Celle-ci est placée, vis-à-vis du Chancelier, dans une situation différente de celle des autorités administratives et des autorités juridictionnelles. Elle diffère des autorités juridictionnelles, en ce sens que ces dernières rendent librement leurs sentences sans avoir à tenir compte d'instructions supérieures, et des autres autorités administratives, en ce qu'elle a le droit et le devoir d'examiner en toute indépendance si les décisions du Chancelier ne sont pas

(1) Hensel, *loc. cit.*, p. 47.

contraires à la Constitution et aux lois de l'Empire (1).

L'article 73 de la Constitution autorise l'Empire à contracter des emprunts par voie législative. Plusieurs lois ont été faites par application de ce texte pour subvenir aux dépenses excessives de certaines administrations. Elles ont toutes chargé le Chancelier de réaliser les ressources nécessaires et l'ont autorisé à contracter des emprunts à intérêt. D'autres lois l'ont autorisé, dans un but déterminé, pour l'achat d'immeubles par exemple, à faire certaines dépenses.

2° Administration de la caisse des invalides de l'Empire. — La loi du 23 mai 1873 a organisé, pour l'Administration de la Caisse des invalides, un Office impérial indépendant de l'Administration des Finances et cependant soumis à la haute direction du Chancelier en tant que cela est compatible avec le paragraphe 12 de la loi.

Aux termes de ce paragraphe, le président et les membres de l'Administration de la Caisse des invalides doivent s'engager par serment, devant le Tribunal de l'Empire et en séance publique, « à ne pas se laisser détourner de l'accomplissement des devoirs qui leur sont imposés sous leur propre responsabilité, par aucun ordre et aucune prescription quels qu'ils soient. »

Par application du paragraphe 11 de la loi de 1873, le Chancelier a publié, après avis du Bundesrath, une instruction générale dans laquelle il s'est attribué des

---

(1) *Ibid.*, p. 49. - Laband, *loc. cit.*, tome II, p. 67.

pouvoirs importants sur cette administration tout en maintenant son autonomie. La responsabilité des membres de l'Administration de la Caisse des invalides les autorise à ne tenir compte des ordres du Chancelier qu'autant qu'ils sont compatibles avec les dispositions légales. Ils sont placés de la sorte dans la même situation que les fonctionnaires de l'Administration de la dette de l'Empire.

La Caisse des invalides dirige aussi la Caisse des fortifications et de construction du Reichstag. Le Chancelier a, relativement à cette administration, les mêmes attributions que vis-à-vis de la Caisse des invalides.

3° Cour des Comptes de l'Empire allemand. — Depuis la loi du 4 juillet 1868, c'est la Chambre supérieure des comptes de Prusse (*Oberrechnungskammer*) qui fonctionne comme Cour des Comptes de l'Empire.

En vertu de dispositions légales renouvelées tous les ans, la Cour des Comptes est absolument indépendante du Chancelier. Elle n'est pas, comme la Caisse des invalides, placée sous sa haute direction et ne relève directement que de l'Empereur.

Ses attributions consistent dans la vérification et l'établissement des comptes concernant l'Administration des Finances et que le Chancelier doit présenter aux Chambres conformément à l'article 72 de la Constitution.

4° Commission de la Dette de l'Empire. — Elle a été organisée par la loi du 19 juin 1868. Elle se compose de trois membres du Bundesrath, de trois membres du

Reichstag et du président de la Cour des Comptes. Sa composition lui assure la large indépendance qui lui est nécessaire pour exercer sur le Chancelier les pouvoirs de contrôle que lui donne la loi du 11 novembre 1871. Elle n'est responsable que devant le Reichstag et le Bundesrath.

5° Administration de la Banque d'Empire. — Par application du paragraphe 12 de la loi du 14 mars 1875 (1), on a créé, sous le nom de Banque d'Empire, un établissement dont le siège principal est à Berlin et qui fonctionne sous la direction et la surveillance de l'Empire. Cette Banque est une personne de Droit privé indépendante du Trésor.

Ses rapports avec l'Empire sont de deux sortes : rapports de Droit public et rapports de Droit privé. A chacun d'eux correspond un office différent, dont l'un exerce la haute direction de l'Empire sur la Banque, et l'autre a le soin des intérêts privés de l'Empire dans la Banque. Le Chancelier est chef de ces deux services (2).

La surveillance de l'Empire est exercée par le Con-

---

(1) *R. G. Bl.*, 1875, p. 177. — Voir la traduction de cette loi dans l'*Annuaire de législation étrangère*, 1876, p. 264.

(2) Dans le cas où le Chancelier est empêché, l'Empereur peut confier la direction de la Banque à un substitut nommé à cet effet. Cette situation est à remarquer parce que la loi du 17 mars 1878 sur la substitution du Chancelier a laissé intactes les dispositions antérieures concernant la Banque d'Empire. Le Chancelier n'a pas à demander lui-même son remplacement. L'Empereur est libre de nommer le suppléant quand il lui plaît.

seil d'administration (*Bankcuratorium*), dont le Chancelier est président. Cette autorité est placée en dehors des affaires de la Banque. Sa seule attribution est d'exercer sur elle le droit de contrôle de l'Empire. Le *Curatorium* ne peut pas prendre d'arrêtés ayant force obligatoire pour la Direction de la Banque ; mais le Chancelier peut donner suite sans formalités, en qualité de directeur de la Banque, aux observations et aux vœux exprimés dans une réunion du *Curatorium*.

Les intérêts privés de l'Empire, dans l'administration de la Banque, sont confiés au Chancelier assisté de la Direction de la Banque (*Bankdirectorium*). Le fisc apparaît ici comme membre et président d'une autre personne de Droit privé. Le *Directorium* qui le représente et qui a le pouvoir d'exercer tous ses droits, est en même temps l'autorité exécutive de la Banque. Quoique prenant des décisions à la majorité des voix, le *Directorium* doit se conformer en toutes choses aux prescriptions et aux indications du Chancelier dont il n'est, en somme, pas autre chose que le bureau (1).

Le Chancelier dirige l'administration de la Banque dans les limites tracées par les dispositions de la loi de 1875 et des statuts de la Banque. Il a à publier les instructions de service pour le *Directorium*, à fixer la forme des redditions de comptes annuelles, à rédiger des instructions de service pour les fonctionnaires de la Banque (2). Il convoque la réunion générale des actionnaires, quatorze jours à l'avance au moins, dans

---

(1) Loi de 1875, § 27.

(2) Loi de 1875, §§ 26 à 29.

un journal déterminé et il en prend la présidence (1). Dans le cas de dissolution de la Banque, c'est le *Directorium* qui fait la liquidation sous la direction du Chancelier. Si la Banque d'Empire doit être dissoute conformément aux dispositions du paragraphe 41 de la loi, la publication doit en être faite un an avant la dissolution. Elle est ordonnée par le Chancelier après entente avec le Bundesrath et exécutée par le *Directorium* (2).

En ce qui concerne les succursales de la Banque, le Chancelier a des attributions importantes.

Les succursales de la Banque de l'Empire se divisent en trois classes : les grandes succursales (*Reichsbankhauptstellen*), les succursales (*Reichsbankstellen*), les commandites (*Reichsbankcommanditen*). Les premières sont créées par le Bundesrath, les secondes par le Chancelier, les commandites par le *Directorium*. Auprès des grandes succursales doivent exister, si c'est possible, des Commissions de quartier (*Bezirksausschuss*), dont les membres sont nommés par le Chancelier.

Le Chancelier exerce enfin sur les Banques privées d'émission (*Privatnotenbanken*) le droit de contrôle de l'Empire. Il a le droit de faire contrôler par des commissaires les livres de ces Banques, de faire inspecter leurs locaux et leurs caisses, pour s'assurer qu'elles observent les conditions qui leur sont imposées au point de vue de l'émission des billets et qu'el-

---

(1) *Ibid.*, § 30 ; *Statut* du 21 mai 1875, §§ 18-19.

(2) Loi de 1875, § 63. — *Statut*, § 2.

les font les comptes hebdomadaires et annuels qui leur sont prescrits. Les Etats de l'Empire dans lesquels se trouve une Banque privée d'émission ou le Chancelier, peuvent demander qu'on lui retire le droit d'émettre des billets de Banque. Le Chancelier exerce sur l'annulation ou la destruction des billets un droit de contrôle (1).

V. Armée et Marine de guerre. — 1° Armée. — Le Chancelier de l'Empire a sur l'administration militaire les mêmes pouvoirs que sur les autres ressorts de l'administration impériale. Il doit contre-signer les lois et règlements militaires et publier les instructions pour leur exécution (2) ; ainsi que nous l'avons déjà dit (3), il n'a pas à contre-signer les commandements militaires de l'Empereur.

Comme chef de l'administration de l'armée, le Chancelier fut chargé, par le règlement impérial du 20 mai 1871, de publier, dans le *Reichsanzeiger*, une instruction de l'Empereur concernant la frappe d'une médaille commémorative de la campagne de 1870-71.

Il coopère à la fixation des indemnités dues par l'Empire à l'occasion des délimitations des propriétés foncières se trouvant dans le périmètre des fortifica-

---

(1) Loi de 1875, §§ 48, 51, 52.

(2) Le Règlement militaire de l'Empire allemand (*Zent. Bl.*, 1875, pp. 535-648) n'est pas revêtu du contre-seing du Chancelier. Il est dépourvu de toute force obligatoire. — Haenel, *Studien*, I, p. 78.

(3) Voir : *Supra*, p. 86.

tions. C'est lui qui rédige les instructions relatives à la présentation des certificats nécessaires pour bénéficier de la réduction du service militaire (1).

2° Marine de guerre. — L'ordonnance impériale du 1er janvier 1872 avait enlevé l'Administration de la marine au ministère de la Marine prussien et créé une autorité d'Empire portant le nom d'Amirauté impériale, avec un chef dirigeant l'administration sous la responsabilité du Chancelier. L'ordonnance impériale du 30 mars 1889 dédoubla les attributions que cumulait le chef de l'Amirauté et revint à l'ancien système prussien en séparant le commandement supérieur de l'administration proprement dite de la marine.

A l'amiral commandant, exerçant le commandement supérieur sous les ordres de l'Empereur, sont subordonnés les corps de troupes et les vaisseaux de la marine. A côté de lui, le Cabinet de la marine est chargé de l'instruction des décrets concernant le personnel des officiers, des affaires de justice et de grâce.

L'autorité supérieure de l'Empire, chargée de l'administration proprement dite de la marine, est l'Office de la marine de l'Empire (*Reichsmarineamt*), agissant sous la direction et la responsabilité du Chancelier.

VI. Administration du Pays d'Empire. — La loi d'annexion du 9 juin 1871 donnait au Chancelier les

---

(1) Hensel, *loc. cit.*, pp. 49-50.

pouvoirs de chef de l'Administration de l'Alsace-Lorraine. Quoique la loi du 4 juillet 1879 les lui ait enlevés au profit du Statthalter, il est impossible de les passer sous silence.

Le pouvoir politique ne faisant qu'un en Alsace-Lorraine avec le pouvoir politique fédéral, les organes de l'Empire fonctionnent en Alsace-Lorraine. Comme le Chancelier est le seul ministre de l'Empire, il était naturel que, jusqu'à des dispositions contraires, il administrât le Pays d'Empire en sa qualité de chef de l'administration impériale. La loi du 9 juin 1879 confirmait la compétence du Chancelier en reproduisant à peu près textuellement les termes de l'article 17 de la Constitution. Il était déclaré responsable devant l'Empereur et le Reichstag et, par cela même, désigné comme chef de l'Administration de l'Alsace-Lorraine.

Le Chancelier était secondé par la section d'Alsace-Lorraine nouvellement organisée au sein de l'Office de la Chancellerie. En même temps, la loi du 30 décembre 1871 avait créé un haut fonctionnaire devant servir d'intermédiaire entre les présidents de district (1) et le Chancelier : le premier président d'Alsace-Lorraine résidant à Strasbourg. Ce fonctionnaire n'avait pas d'attributions bien délimitées, et l'importance de sa situation devait dépendre de l'usage que le Chancelier ferait du § 6 de la loi. Ce texte autorisait le Chancelier à déléguer au premier président les pouvoirs que les lois françaises en vigueur confiaient aux ministres. Par la publication du 29 février 1872, le Chancelier délégua

(1) Correspondant aux anciens préfets français.

d'une manière très large au premier président la plupart des pouvoirs ministériels. Mais ce haut fonctionnaire restait toujours sous sa dépendance, et les pouvoirs qui lui avaient été confiés pouvaient très bien lui être retirés par la même voie.

Cette superposition de fonctions n'avait aucune raison d'être. Ses inconvénients se firent surtout sentir après que la loi du 17 mars 1878 eut encore compliqué la situation en interposant, entre le Chancelier et les présidents de district, un substitut général et des substituts spéciaux. Aussi la loi de 1879 vint-elle supprimer la Chancellerie d'Alsace-Lorraine et instituer à Strasbourg, sous le nom de Ministère d'Alsace-Lorraine, une autorité devant remplir les fonctions exercées précédemment par la Chancellerie d'Alsace-Lorraine, l'Office de la justice et le premier président. Un *Statthalter* ou gouverneur général a été investi des pouvoirs que la loi de 1871 confiait au Chancelier de l'Empire et des attributions reconnues au premier président par la loi du 20 décembre 1871.

Ce Statthalter n'est pas un représentant du Chancelier au sens de la loi de 1878. Il le remplace, non comme substitut, mais comme successeur. Depuis 1879, ainsi que le fait observer Laband, le principe constitutionnel, qui dit qu'il n'y a qu'un ministre de l'Empire, n'est plus juste ; il y en a maintenant deux : le Chancelier et le Statthalter, qui est ministre d'Empire pour l'Alsace-Lorraine (1). Il ne relève pas du Chancelier, ses actes ne sont pas soumis à l'approbation d'une autorité supé-

(1) Laband, *loc. cit.*, t. II, p. 616 et suiv.

rieure. Il en est lui-même responsable ainsi que des actes de l'Empereur qu'il contre-signe.

Il existe cependant une exception intéressante à cette règle. Quand une loi concernant le Pays d'Empire est publiée par la voie de la législation impériale, elle est contre-signée par le Chancelier, qui en assume la responsabilité et qui doit veiller à son exécution (1).

§ 2. — *Le Chancelier et les fonctionnaires impériaux* (2).

Aux termes de l'article 18 de la Constitution, les fonctionnaires de l'Empire sont nommés par l'Empereur (3). L'ordonnance du 23 novembre 1874 restreint les pouvoirs de nomination de l'Empereur aux membres des offices supérieurs de l'Empire, aux fonctionnaires dont la situation de service fait leurs supérieurs ou leurs égaux et aux consuls, soit de carrière, soit électifs. Quant aux autres fonctionnaires de l'Empire, ils sont nommés au nom de l'Empereur par le Chancelier ou par les autorités de l'Empire, auxquelles il a confié ce pouvoir. De sorte que le Chancelier a sur ce point un pouvoir général de substitution.

---

(1) *Ibid.*, p. 619.

(2) *Ibid.*, p. 100 et suiv. Hensel, *loc. cit.*, p. 19 et suiv. — Kammerer, *loc. cit.*

(3) On peut rapprocher ce texte de l'article 3 de la loi constitutionnelle française du 25 février 1875 : « Le Président de la République nomme à tous les emplois civils et militaires ».

Il est chargé, par le paragraphe 4 de la loi du 27 juin 1873, de nommer les fonctionnaires subalternes et inférieurs de l'Office des chemins de fer de l'Empire. Il nomme les fonctionnaires de l'Office des brevets, les commissaires de l'Empire près des Offices de la marine. C'est lui qui nomme les fonctionnaires de la Banque de l'Empire, à l'exception du président et des membres du *Directorium* qui, aux termes de la loi du 14 mars 1875, sont nommés par l'Empereur sur la proposition du Bundesrath.

Les fonctionnaires du Trésor impérial de la guerre sont choisis par le Chancelier dans le personnel de la Caisse principale de l'Empire. Il nomme aussi le curateur chargé de la surveillance du Trésor.

Le Règlement du 18 avril 1880, concernant les autorités disciplinaires de l'Empire, confie au Chancelier la nomination des fonctionnaires subalternes et inférieurs des Chambres disciplinaires.

Il avait autrefois la nomination des secrétaires de la Cour supérieure de commerce. Ce n'est pas lui qui nomme les greffiers près le Tribunal d'Empire ; mais comme, aux termes des paragraphes 154 et 155 de la loi d'organisation de la justice impériale, la situation des greffes et offices d'huissiers près le Tribunal de l'Empire est réglementé par le Chancelier, on peut le considérer comme chargé de leur nomination (1).

D'après le règlement impérial du 23 novembre 1874, les titres de nomination de tous les fonctionnaires de

(1) Hensel, *loc. cit.*, p. 20.

l'Empire, à l'exception des secrétaires d'Etat, directeurs d'offices supérieurs et consuls, sont délivrés par le Chancelier au nom de l'Empereur. Il peut cependant charger de délivrer ces titres une autre autorité de l'Empire (1).

En dehors de ces pouvoirs de nomination, le Chancelier a d'autres attributions importantes relativement à la situation de certains fonctionnaires impériaux.

Le paragraphe 20 de la loi du 8 novembre 1867 dispose que, seuls, peuvent entendre des témoins et déférer le serment, les consuls qui en ont reçu l'autorisation du Chancelier. C'est lui qui donne aux représentants diplomatiques et aux consuls les autorisations générales pour célébrer les mariages et enregistrer les naissances et les décès des sujets de l'Empire et des colonies.

Il a des pouvoirs étendus relatifs aux congés des fonctionnaires impériaux. La matière est réglée par une ordonnance impériale du 2 novembre 1874, rendue conformément aux dispositions de la loi des fonctionnaires. Les demandes de congé sont adressées avec les pièces justificatives à l'autorité immédiatement supérieure, et c'est au Chancelier qu'il appartient de décider sur la capacité de ces autorités relativement au droit d'accorder des congés. Il fixe quels sont les services qui peuvent demander des congés, ainsi que la

---

(1) Le droit du Chancelier ne s'applique pas aux fonctionnaires dont la situation est réglée d'une manière exceptionnelle, par exemple aux fonctionnaires du Reichstag qui reçoivent leur titre du Président du Reichstag, considéré comme leur chef hiérarchique. Loi du 31 mars 1873, § 156.

durée pour laquelle ils seront accordés. Il accorde lui-même des congés aux fonctionnaires supérieurs. Le président du Tribunal de l'Empire demande tous ses congés au Chancelier; les présidents de Chambre et les conseillers lui demandent ceux dont la durée dépasse un mois. Il donne au président de l'Office des domiciles de secours les congés dépassant huit jours et aux fonctionnaires de cet Office ceux dont la durée dépasse six semaines. Quoique aucun texte n'existe sur ce point, le Chancelier est compétent pour accorder des congés aux chefs et aux fonctionnaires des autorités centrales de l'Empire.

Il statue sur les demandes de congé des fonctionnaires du corps diplomatique et consulaire. Cependant les demandes des ambassadeurs, envoyés extraordinaires, ministres plénipotentiaires et résidents sont examinées par l'Empereur, qui statue sur la proposition du Chancelier.

Le paragraphe 29 de la loi sur les fonctionnaires de l'Empire dispose que les fonctionnaires impériaux mis en disponibilité provisoire ne peuvent se fixer à l'extérieur de l'Empire qu'avec l'autorisation du Chancelier.

Le règlement impérial du 21 juin 1875 distingue, relativement aux indemnités de déménagement et de déplacement, sept classes de fonctionnaires. C'est le Chancelier qui doit répartir entre ces classes les fonctionnaires de l'Empire. Il a les pouvoirs les plus étendus sur la fixation des indemnités (1).

---

(1) Voir : *Règlement* du 23 avril 1879, §§ 2, 4, 7, 14, 17, 18. *R. G. Bl.*, 1879, p. 127 et *Règlement* du 7 février 1881. *R. G. Bl.*, 1881, p. 27.

CHAPITRE II

Le Chancelier et le Législatif impérial.

Le pouvoir législatif est exercé dans l'Empire allemand par deux Assemblées : le Bundesrath et le Reichstag. D'après le paragraphe 1er de l'article 5 de la Constitution, il faut et il suffit, pour qu'une résolution ait force de loi, qu'elle soit adoptée par la majorité du Bundesrath et du Reichstag (1). Les deux Chambres ont ainsi des droits absolument égaux (2) ; elles possèdent toutes deux le droit d'initiative sans qu'il soit question de priorité, ou sans qu'on ait limité à un simple *veto* les pouvoirs de l'une d'elles.

---

(1) *Constitution de l'Empire*, art. 5, § 1 et art. 7, alinéa 1, combinés.

(2) Il ne s'agit ici que de leurs attributions législatives. Nous verrons plus loin que le Bundesrath, en tant qu'organe exécutif de l'Empire, a le droit de sanction. — Voir : *Infra*, 2e part., ch. II, section III, § 1.

La confection d'une loi d'Empire paraît chose bien peu compliquée et ne différant pas sensiblement de la procédure législative en vigueur dans les autres Etats constitutionnels. Néanmoins, l'aspect sous lequel nous allons l'étudier ne laisse pas de présenter quelques difficultés, et le rôle du Chancelier dans l'évolution soit formelle, soit matérielle de la loi est loin tant au point de vue théorique que pratique, de manquer de complexité.

SECTION PREMIÈRE

LE CHANCELIER ET LE BUNDESRATH.

C'est d'abord l'action qu'exerce le Chancelier au Bundesrath sur la confection de la loi et son influence sur les décisions de cette Assemblée que nous allons examiner. Cette influence, qui peut être considérable, tient à deux causes intimement liées l'une à l'autre ; d'abord à la situation de plénipotentiaire de la Prusse et de président du Ministère d'Etat prussien qu'a le Chancelier, et en second lieu à la place prépondérante qu'occupe la Prusse au Bundesrath.

Hensel, qui ne voit dans le Chancelier qu'un ministre d'Empire, et qui lui refuse la qualité de fondé de pouvoir de la Prusse au Bundesrath, prétend que si, au point de vue politique, l'influence du Chancelier sur

la confection de la loi peut être considérable, elle sera nulle au point de vue juridique, puisque, seuls le Bundesrath et le Reichstag, ont à se prononcer sur les propositions de loi et que le Chancelier comme tel n'est membre ni de l'une ni de l'autre des deux Assemblées (1).

En effet, c'est au Bundesrath que s'exercent les droits des membres de l'Empire. Chacun des Etats particuliers a un droit de participation au Bundesrath et sa qualité de membre de l'Empire est la condition nécessaire de cette participation. Il s'en suit que l'Empereur en tant qu'Empereur n'a aucun droit au Bundesrath. La voix présidentielle dont il est question dans les articles 5, 7 et 37 de la Constitution n'est pas la voix impériale, mais la voix prussienne. Seul, le roi de Prusse a qualité pour prendre part, en tant que membre de l'Empire, aux travaux du Conseil fédéral. Dès lors, l'Empereur n'ayant aucun droit, son ministre, s'il n'est pas fondé de pouvoir de la Prusse, n'aura aucune action sur le vote de la loi et Hensel a raison de dire que son influence, à ce point de vue, est juridiquement nulle.

Mais nous avons vu, dans la première partie de cette étude (2), que les arguments de droit ne font pas défaut pour soutenir la nécessité du cumul des fonctions de Chancelier et de fondé de pouvoir prussien au Bundesrath. Nous n'y reviendrons pas. Nous savons aussi que l'on peut considérer comme un principe constitutionnel la réunion du titre de premier ministre prus-

---

(1) Hensel, *loc. cit.*, p. 24.

(2) Voir : *Supra*, pp. 43 et suiv.

sien à celui de Chancelier de l'Empire et que c'est dans cette confusion qui lui permet de se donner des instructions à lui-même, qu'est toute la force du Chancelier. S'il joint à l'autorité que lui donnent ses triples attributions une autorité personnelle résultant de ses services et de la confiance dont il jouit auprès du monarque, son influence sur la voix prussienne sera d'autant plus grande. Le prince de Bismarck, qui l'avait d'ailleurs appris à ses dépens, le comprenait si bien que le jour où l'Empereur, pour se débarrasser de lui, voulut révoquer l'ordonnance royale du 8 septembre 1852 (1), il préféra se retirer que se laisser amoindrir.

Le Chancelier exerçant une action considérable sur l'orientation de la voix prussienne, indirectement, son influence sur le vote du Bundesrath sera d'autant plus grande que la situation de la Prusse y sera plus forte.

On a comparé le Bundesrath à une toile tissée autour des Etats confédérés de l'Allemagne et dont les mailles

---

(1) Cette ordonnance royale interdisait à tout ministre prussien de communiquer avec l'Empereur sans passer par l'intermédiaire du président du Conseil. Lorsque l'Empereur, voulant se débarrasser du vieux Chancelier, lui demanda de rédiger un projet d'ordonnance destiné à rapporter cette disposition, il savait bien ce qui en résulterait. Bismarck ne se fit pas d'illusion sur les intentions de l'Empereur, et voici comment il s'exprimait dans les dernières lignes de la lettre de démission qu'il lui adressa : « Si j'en crois mes impressions pendant ces dernières semaines et les communications qui m'ont été faites hier par le Cabinet civil et militaire de Votre Majesté, je suis persuadé que j'entre dans les vues de Votre Majesté en donnant ma démission et je puis ainsi compter avec certitude sur son acceptation ». Voir : M. Busch, *loc. cit*, t. II, p. 331.

se resserrent chaque jour jusqu'à complet étouffement (1). Il est évident que la Prusse est restée en dehors du filet, puisque c'est elle qui l'a tissé. Et pourtant, sur 58 voix dont se compose le Bundesrath, 17 seulement lui appartiennent. La moindre coalition ne peut-elle pas arriver à faire échouer ses efforts ? Comment M. de Bismarck, l'architecte si habile de la Constitution de l'Empire, a-t-il pu ainsi sacrifier la Prusse ? Car ce sacrifice paraît bien réel ; les chiffres en font foi. Les 17 voix prussiennes ne pourront jamais triompher des 41 que l'on a généreusement distribuées aux autres Etats. Au moindre danger, ceux-ci n'ont qu'à s'unir et le triomphe est assuré (2).

En réalité, l'invention de M. de Bismarck était un trait de génie. Les apparences étaient sauvegardées ; la Prusse, en faisant preuve d'un tel désintéressement, d'une telle abnégation, ne pouvait pas manquer d'imposer silence à toutes les susceptibilités, à toutes les hésitations (3). « Les petits souverains, dit M. Lebon,

---

(1) André Lebon, *loc. cit.*, p. 141.

(2) Dans la séance du Reichstag du 23 mars 1867, le député Braun s'exprimait en ces termes : « Si nous regardons comment sont répartis les charges et les droits, nous voyons que la Prusse a à supporter cinq sixièmes des charges et qu'elle n'a que trois septièmes des droits. Voilà la vérité ! S'il est un Etat qui ait des charges, c'est la Prusse et non les autres, qui ont beaucoup de voix et peu d'obligations ». Reichstag, 1867, *Sten. Ber.*, p. 344.

(3) La Bavière n'était pas facile à convaincre, et cet aveu échappa un jour à Bismarck : « Si l'idée d'unité n'a pas fait plus de progrès, la faute en est aux tergiversations de la Bavière et au roi Louis, dont on ne connaît pas exactement la pensée ». Aussi rien ne fut épargné pour venir à bout de ces hésitations, et Moritz Busch raconte à ce

renaissaient au calme et à la confiance. Sûrs de leur lendemain, ils n'avaient plus qu'à se laisser aller au grand courant qui emportait leurs peuples vers l'unité ; ce courant, ils étaient certains de pouvoir le modérer ou l'arrêter. L'avenir leur apparaissait si riant et si serein qu'ils ne virent pas tout ce que leur fidèle ami, M. de Bismarck, avait mis en termes couverts dans d'autres articles de la Constitution (1). »

Quant à une coalition, est-elle à redouter ? Par le traité du 18 juillet 1876, la Prusse s'est emparée de l'administration intérieure de la principauté de Waldeck. En 1884, elle a fait exclure la maison de Hanovre de la succession au trône de Brunswick et obtenu la nomination d'un prince prussien aux fonctions de régent. Les plénipotentiaires de ces deux Etats au Bundesrath seront toujours des personnes agréables au cabinet de Berlin et recevront de lui leurs instructions ; ce qui fait trois voix gagnées à la Prusse. Ce n'est pas évidemment énorme ; mais les autres Etats n'ont jamais songé sérieusement à la lutte et il est arrivé bien rarement qu'une proposition émanant du gouvernement prussien ait échoué devant une coalition. Pour les questions d'importance si considérable que les intérêts de l'Empire y sont liés, on cède et on se console en disant que

---

sujet une anecdote qui ne manque pas de sel. Au mois d'octobre 1870, en prévision de la réunion d'une Assemblée des princes allemands à Versailles, on fit le projet de mettre à la disposition du roi de Bavière la chambre à coucher de Louis XIV. On savait qu'étant donné son caractère, il se montrerait reconnaissant d'une telle attention. — Voir : M. Busch, *loc. cit.*, t. I, pp. 157 et 163.

(1) A. Lebon, *loc. cit* , p. 143.

ce n'est pas à la Prusse, mais à l'Empire que l'on a cédé ; pour les questions de peu d'importance, on cède aussi afin d'avoir la paix. Qu'importe qu'un casque soit à chenille ou à pointe, qu'une capote d'officier soit noire ou grise, pourvu que l'on ait la tranquilité dans le ménage et l'amitié précieuse de la Prusse ! Cela fait que l'on cède toujours. D'ailleurs, lorsque le plénipotentiaire d'un Etat ne veut pas entendre raison, on le fait rappeler. M. de Bismarck se brouilla un jour avec un des fondés de pouvoir de la Bavière, qui combattait l'incorporation douanière de Hambourg ; après l'avoir outrageusement insulté, il obtint son rappel. La Bavière s'indigna, mais elle céda.

Telle est, au Bundesrath, la situation de la Prusse. Elle s'y est dissimulée avec le plus grand désintéressement, mais en réalité elle règne en maîtresse au milieu d'une assemblée de vassaux. Dès lors, le Chancelier exercera, sur les décisions du Bundesrath, une action d'autant plus décisive que son autorité au Conseil des ministres de Prusse sera plus considérable. C'est pourquoi les deux causes de son influence sont étroitement liées l'une à l'autre.

Mais si le Chancelier a, comme président et membre du Bundesrath, des pouvoirs très étendus, il a aussi, à ce titre, des obligations correspondantes. Quand un projet de loi a été voté par le Bundesrath, il doit être déposé au nom de l'Empereur sur le bureau du Reichstag (1). C'est le Chancelier qui est chargé de la communication. Peut-il, pour une raison ou pour une autre,

(1) *Constitution de l'Empire*, article 16.

se refuser à cette obligation? En d'autres termes, existe-t-il à son profit un droit *de veto* à tous les projets votés par le Bundesrath et qui ne lui plairaient pas? La situation peut se présenter et s'est présentée, en fait, sous deux aspects différents. Ou bien le Chancelier refusera de transmettre au Reichstag un projet émanant de la Prusse et voté par le Bundesrath, lorsqu'il l'aura désapprouvé lui-même au Conseil des ministres prussien; ou bien il refusera de transmettre un projet qu'il a combattu au nom de la Prusse et qui cependant a obtenu la majorité au Bundesrath.

Le Conseil fédéral avait voté un projet de loi émanant de l'initiative prussienne, sur la déclaration des accidents survenus dans les fabriques et autres exploitations, projet contre lequel s'était prononcé le Chancelier au Conseil des ministres de Prusse. Dans la séance du 26 février 1880, M. de Bismarck déclara qu'il ne jugeait pas à propos de le présenter au Reichstag. Cette mesure fut-elle prise après entente avec le Bundesrath? On l'a prétendu. Dans tous les cas, les explications que le Chancelier fournit, l'année suivante, sur sa conduite, semblent bien prouver que c'est lui qui refusa de faire la communication.

Quelque temps après, le 3 avril 1880, par 30 voix contre 28, le Bundesrath décida de modifier un projet présenté par la Prusse, sur la perception de l'impôt du timbre de l'Empire, en ce sens que les quittances de mandats-poste et d'envois contre remboursement seraient affranchies. Le Chancelier refusa de communiquer le projet au Reichstag au nom de l'Empereur et, le 6 avril, il offrit sa démission, prétextant qu'il ne pouvait ni soutenir une décision prise malgré la

Prusse, la Bavière et la Saxe, c'est-à-dire malgré une minorité qui, en réalité, représentait 30 millions d'habitants contre 7 millions et demi, ni faire usage du droit que lui donnait l'article 9 de la Constitution d'aller défendre son opinion devant le Reichstag. L'Empereur répondit par un ordre de cabinet du 8 avril couvrant le Chancelier et conçu en ces termes : « Je ne méconnais pas la posture délicate dans laquelle vous met le conflit de devoirs qui s'est élevé entre les obligations que la Constitution vous impose et la responsabilité qui vous incombe. Mais je n'ai pas de motifs pour vous décharger de vos fonctions, parce que vous croyez ne pas pouvoir remplir les obligations qui résultent pour vous des articles 16 et 17 de la Constitution. Je m'en rapporte à vous pour me présenter, ainsi qu'au Bundesrath, un projet propre à résoudre constitutionnellement ce conflit de devoirs. »

Cet ordre de cabinet était une hérésie constitutionnelle. Le jour même, le Bundesrath se hâta cependant, sur la proposition de la Bavière, de reprendre ses délibérations sur le projet de loi, et le 12 avril, tournant ainsi la solution de la question de droit, il décida de modifier son premier vote dans le sens du projet de la Prusse.

L'année suivante, interpellé au Reichstag par le député Richter, M. de Bismarck, dans la séance du 24 février 1881, chercha à justifier sa conduite, et voici les raisons qu'il donna : « ... M. Richter a parlé très justement du projet sur la statistique des accidents, qui avait été l'objet d'un vote auquel je n'ai pas voulu donner suite, parce que je le considérais comme incompatible avec ma responsabilité. On peut se deman-

der, au point de vue juridique, si j'avais ce droit, si Sa Majesté l'Empereur était obligée de faire transmettre au Reichstag le vote du Bundesrath ou si elle pouvait s'en abstenir. J'ai un jour discuté cette question avec un jurisconsulte de talent, M. Pape. Il me dit que l'Empereur n'a pas de droit de veto. — Constitutionnellement, non, lui ai-je répondu, mais supposez que l'Empereur soit contraint, malgré lui, à prendre une certaine mesure, ou que son Chancelier vienne lui dire : Je ne vous conseille pas d'agir ainsi; quant à moi, je ne donnerai pas mon contre-seing. L'Empereur est-il obligé de chercher un second, un troisième Chancelier, qui lui diront : Nous ne pouvons prendre la responsabilité de transmettre ce projet au Reichstag? — M. Pape m'a alors répondu : Vous avez raison, l'Empereur a un *droit de veto de fait*.

« Prenons un cas concret .. Je suppose que la Prusse ait voté et qu'un ministre soi tresté en minorité au Conseil. L'Empereur le charge de transmettre ce vote au Bundesrath et au Reichstag, et le ministre lui dit : Je ne crois pas devoir en prendre la reponsabilité. Alors l'Empereur cherchera un autre Chancelier ou bien, et c'est ce qui est arrivé, le vote ne sera pas communiqué..... Il y a encore un autre aspect de la question. Le Bundesrath peut venir déclarer à Sa Majesté : Nous avons émis un vote; notre Constitution prescrit à l'Empereur de le transmettre au Reichstag et nous l'exigeons. L'Empereur pourrait répondre : Je ne veux pas discuter le point de savoir si je suis obligé; je suppose que je le suis. Je ne refuse pas, mais pour le moment je n'ai pas de Chancelier qui soit disposé à contre-signer. »

Donnant ensuite les raisons de son acte, M. de Bismarck ajoutait : « Les raisons qui m'ont déterminé à considérer la chose comme impossible, je n'étais pas sûr qu'elles soient comprises de la majorité de cette Chambre, et je voulais cependant sauver le pays d'un danger. Car, à mon avis, cette loi aurait été un danger, et le moment le plus favorable pour le prévenir était celui où j'avais à communiquer le projet au Reichstag au nom de l'Empereur (1) ».

Au point de vue du Droit public, la solution de ce conflit ne pouvait présenter la moindre difficulté. L'Empereur est tenu de déposer sur le bureau du Reichstag tout projet de loi voté par le Bundesrath. Il ne peut ni supprimer cette obligation, ni en retarder l'exécution. Les termes de la Constitution sont impératifs ; ils ne comportent pas d'exception. Quant à la raison que tirait M. de Bismarck de sa responsabilité, elle est incompréhensible. Nul ministre n'a peut-être employé ce mot plus que lui, nul n'en a plus que lui fait litière. La responsabilité du Chancelier consiste à veiller à ce qu'une décision prise par le Bundesrath parvienne, telle qu'elle en est sortie, au Reichstag. Tout vote régulièrement émis dégage la responsabilité du Chancelier. Comment songerait-on à le rendre responsable d'un fait indépendant de sa volonté? Cela serait même dangereux, ainsi que le fait observer Laband ; toute extension de sa responsabilité serait tout simplement la création d'un droit de veto à tous les projets du Bun-

---

(1) *Materialien zum Reichsverfassungsrechte*, dans les Hirth's *Annalen*, 1886, p. 353 et suiv.

desrath qui ne lui plairaient pas. Sa véritable responsabilité, c'est précisément par son refus d'obéir à la Constitution qu'elle se trouve engagée. S'il ne veut pas se soumettre aux obligations qui lui sont imposées, il n'a qu'à se retirer. Les gouvernements confédérés décideront à laquelle des deux choses ils doivent attacher la plus grande importance : à la retraite du Chancelier ou au maintien du projet qu'ils ont voté (1).

M. de Bismarck était loin d'avoir résolu la question au point de vue constitutionnel. S'il avait invoqué pour sa défense la raison d'Etat, il s'était bien gardé de parler de la Constitution qu'il avait violée. Quoiqu'il en soit, ces deux refus successifs de se conformer aux dispositions constitutionnelles et l'approbation royale qui leur a été donnée restent toujours un précédent au point de vue des rapports organiques entre le Chancelier et le pouvoir législatif impérial.

SECTION II

LE CHANCELIER ET LE REICHSTAG

C'est comme plénipotentiaire au Bundesrath que le Chancelier et ses subordonnés, les secrétaires d'Etat,

---

(1) Voir : Laband, *loc. cit.*, t. II, p. 298. — Haenel, *loc. cit.*, t. II, p. 46. — Hensel, *loc. cit.*, p. 14. — V. Seydel, *Kommentar*, p. 176. — Schulze, *loc. cit.*, t. II, p. 116. — V. Rönne, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, t. I, p. 230.

ont entrée au Reichstag. La Constitution ne reconnaît qu'aux membres du Bundesrath le droit d'assister aux séances du Reichstag pour y défendre les vues de leurs gouvernements (1). Le Chancelier n'y apparaît donc pas comme ministre de l'Empire, mais comme fondé de pouvoir de la Prusse. Point de fauteuil spécial pour lui. A droite et à gauche du bureau présidentiel, faisant face à l'Assemblée et la dominant, on a installé deux rangées de sièges réservés aux membres du Bundesrath. C'est là, à droite de la tribune et à sa hauteur, que se trouve la place du premier fondé de pouvoir de la Prusse.

Le Chancelier nous a apparu jusqu'ici comme un puissant fonctionnaire, tirant son influence au Bundesrath de la situation prépondérante de la Prusse qu'il représente et ses pouvoirs sur l'administration impériale de la Constitution et de la loi. Il va nous apparaître maintenant comme une force agissant seule et puisant son autorité dans sa propre énergie. Si, au Bundesrath, il triomphe parce qu'il incarne la lourde masse prussienne, et pour ainsi dire par le seul effet de son poids, il a besoin, pour combattre avec succès le dangereux adversaire qu'est le Reichstag, de toute sa souplesse, de toute son adresse, en un mot de toutes les qualités qui font un homme d'Etat. Ce n'est pas à ses actes au sein d'un Conseil qui tient ses portes soigneusement fermées à toute investigation extérieure, mais à

---

(1) *Constitution de l'Empire*, article 9 : « Tout membre du Bundesrath a le droit de se rendre au Reichstag et d'y être entendu toutes les fois qu'il le demande, pour y exposer l'opinion de son gouvernement, quand bien même cette opinion n'aurait pas été adoptée par la majorité du Bundesrath. »

son attitude aux séances publiques du Reichstag, à ses discours reproduits et commentés par la presse, que l'opinion juge le Chancelier. C'est là qu'apparaissent au grand jour les échecs et les victoires et que se manifeste la valeur personnelle du ministre de l'Empereur.

Le rude adversaire avec lequel le Chancelier a à compter, c'est le suffrage universel et, chose plus grave, le suffrage universel direct, égal et secret.

La plupart des articles de la Constitution de l'Empire concernant le Reichstag ont été purement et simplement calqués sur la Constitution prussienne, sauf précisément en ce qui concerne le droit de suffrage. Pas de système des trois classes favorisant la fortune aux dépens des capacités, pas de scrutin public corrupteur des volontés et des consciences. C'est le triomphe de la démocratie assuré par M. de Bismarck lui-même. Il faut avouer que l'essai était hardi, et peut-être le grand Chancelier s'est-il quelquefois repenti de ses concessions à « l'esprit de subversion ». La Prusse, s'il y avait eu entre ses habitants unanimité de vues et de sentiments, aurait bien été certaine de dominer dans l'Assemblée populaire dont près des deux tiers sont élus par elle (1). Mais on ne pouvait pas compter sur ses représentants divisés et indisciplinés.

En réalité, M. de Bismarck comptait sur son audace pour briser les obstacles ; il avait bien triomphé des parlementaires de 1863. D'ailleurs, en 1867, une telle organisation était une nécessité. En face d'une Assemblée de souverains dont le particularisme encore mal

(1) Sur 397 députés, 236 sont élus par la Prusse.

éteint pouvait enrayer la marche vers l'unité, surtout en prévision de l'accession des Etats du Sud à la Confédération — car ce n'était pas le Nord qui inspirait les plus vives inquiétudes — en face de cette Assemblée, il fallait la Nation allemande elle-même avec son enthousiasme farouche pour l'unité dont la violence pourrait, au moment voulu, briser les résistances mesquines et égoïstes des petits souverains (1).

Cependant il était nécessaire de se protéger même contre cet enthousiasme ; à ce torrent il fallait des digues. M. de Bismarck le comprit bien, et pour se rendre maître du courant qu'il venait de déchaîner, il prit des précautions habiles. Il commença par introduire dans la Constitution de l'Empire un article 32, aux termes duquel les députés ne peuvent recevoir, comme tels, ni traitement, ni indemnité quelconques (2). Cette

---

(1) Voir : Esmein, *loc. cit.*, p. 215.

(2) En 1885, M. de Bismarck fit intenter par le fisc des actions judiciaires en restitution de sommes indûment perçues contre les députés socialistes qui recevaient de leur parti une indemnité représentative de leurs frais de séjour à Berlin. Les cours d'appel condamnèrent les députés à la restitution.

On accorda cependant aux députés, en 1873, le libre parcours sur les chemins de fer pendant la session ; mais, en 1884, le privilège fut réduit, sous prétexte d'abus, certain député ayant parcouru pendant les huit mois de la session jusqu'à 17.000 kilomètres.

Des propositions ont été déposées au Reichstag tendant à faire adopter le principe de l'indemnité.

Le professeur Ziegler, de Iéna, a proposé de construire une maison d'habitation pour les députés, afin de les encourager à assister plus assidûment aux séances. Le Reichstag n'a pas pris la proposition au sérieux, mais il a voté, cette année-ci, avant de se séparer, le principe d'une indemnité parlementaire. (Voir, notamment : Reichstag, 1901, *Sten. Ber.*, p. 1476 et suiv.).

disposition devait écarter les politiciens de profession, les avocats et les médecins besoigneux qui forment généralement la lie des Assemblées parlementaires. De plus, pas d'incompatibité ; tous les fonctionnaires sont éligibles au Reichstag, même dans la circonscription comprise dans leur ressort. Ils forment un noyau d'hommes dévoués au Gouvernement et au Chancelier duquel ils dépendent, et sur lesquels on peut compter absolument le jour de la lutte. Pour les lancer sur le terrain avec plus de rapidité, l'article 21 de la Constitution décide, dans son premier alinéa, qu'ils n'ont pas besoin de congé pour assister aux séances.

La procédure électorale elle-même est tendue de pièges destinés à éloigner les partis contraires : pas de sécurité pour les listes électorales dressées en vue de chaque élection, scrutin ayant lieu un jour ouvrable pour gêner les classes populaires dans l'exercice de leurs droits, pouvoirs de l'administration de dissoudre les réunions et d'interdire les distributions d'imprimés ; tout a été habilement combiné. Et pourtant ces ruses n'ont pas arrêté les progrès de la démocratie ; elles n'ont pas pu empêcher le parti socialiste de croître dans des proportions inquiétantes et d'être actuellement, au point de vue numérique, le second du Reichstag.

Une autre cause d'affaiblissement de l'Assemblée populaire sur laquelle M. de Bismarck avait aussi bien compté, c'est l'émiettement toujours croissant des partis. La constitution de deux grands partis politiques, tels qu'ils ont existé pendant longtemps en Angleterre, se succédant alternativement au pouvoir, était chose bien impossible en Allemagne. Le caractère fédéral de

l'Empire, le nombre considérable d'Etats qui le composent, les territoires de nationalité étrangère qu'il s'est incorporés, tout cela devait fatalement entraîner la désagrégation des groupes politiques. Si l'on ajoute à ces causes particulières à la constitution de l'Empire allemand, les causes générales qui divisent, même en Angleterre, les Parlements, c'est-à-dire les questions religieuses et économiques, on aura l'explication de la diversité des partis en Allemagne.

Après la proclamation de la Constitution de 1867, les problèmes de politique intérieure semblaient seuls préoccuper les esprits. Deux partis se formèrent tout naturellement : le premier, le parti progressiste, incarnant les tendances de progrès et d'initiative, le second, le parti conservateur, incarnant l'esprit de réaction ; entre les deux, procédant de l'un et de l'autre, les nationaux-libéraux qualifiés dédaigneusement de « marais » ou « parti de la mort dans l'âme ».

Depuis, ces partis se sont subdivisés sur toutes sortes de questions, si bien qu'actuellement le Reichstag n'en comprend pas moins de dix-huit. Il est difficile de les classer d'après leur attitude envers le gouvernement, car ils la modifient souvent ; cependant, on peut les diviser en partis d'opposition permanente, hostiles à la Constitution elle-même, et en partis d'opposition intermittente.

Les premiers comprennent d'abord un Lithuanien, un Danois, dix Alsaciens-Lorrains, quatorze Polonais et huit Welfes du Hanovre. Ils constituent le groupe de protestation nationale. On peut placer à côté d'eux un parti de protestation sociale, le parti socialiste, dont le nombre s'est élevé de deux à cinquante-cinq.

Les partis d'opposition intermittente sont : les conservateurs, avec cinquante députés; les conservateurs-libéraux, avec vingt et un députés, les quarante-neuf nationaux-libéraux, les cent deux députés du Centre catholique, les paysans bavarois, le parti du peuple, le parti populaire progressiste, l'union libérale, les antisémites, le groupe de réforme sociale, enfin un certain nombre de députés qui ne sont inféodés à aucun de ces partis et forment une sorte d'arrière-garde volante courant là où il y a un os à ronger. Tous ces groupes ont accepté la Constitution et l'Empire (1).

C'est au milieu de ce dédale que l'habileté du Chancelier consiste à louvoyer.

Il gouverne tour à tour avec l'appui de chacun d'eux, passant des conservateurs aux libéraux, des libéraux aux catholiques, suivant les nécessités du moment, achetant leurs faveurs grâce à quelques maigres avantages jetés en pâture à leurs ambitions. Les catholiques eux-mêmes, quoiqu'étant les plus forts, ont, depuis la fin du *Kulturkampf*, toujours cédé au gouvernement. Plus catholiques que prussiens, bavarois ou wurtembergeois, ils payent d'une complaisance excessive les quelques concessions que l'on fait à leurs aspirations et les places que l'on donne à leurs protégés. Aussi M. de Bismarck ne leur dissimulait pas son mépris. « Je vais, disait-il un jour à Moritz Busch, me montrer au Reichstag et les honorer de ma présence... Ah ! tous ces députés, à quelque parti qu'ils appartiennent, ils se ressemblent ! C'est un troupeau d'esclaves, tous à plat ventre devant

(1) Voir : *Hofkalender* de Gotha, 1901, p. 447.

le maître de demain. La seule différence, c'est que les conservateurs le sont en public, tandis que les libéraux le sont en secret. Mais à part cela... (1) »

Voilà l'assemblée devant laquelle le Chancelier vient au nom du gouvernement prussien et de l'Empire, exprimer ses vœux et ses opinions. Nous allons le voir aux prises avec elle dans la discussion d'un projet de loi ; nous étudierons ensuite les moyens de contrôle qu'elle a sur lui (2).

§. 1. — *Rôle du Chancelier dans l'élaboration des lois.*

I. **Lois ordinaires** — La seule hypothèse qui nous intéresse est celle d'un projet de loi émanant d'un des membres de l'Empire voté par le Bundesrath et que le Chancelier, conformément à l'article 16 de la Constitu-

---

(1) Moritz Busch, *loc. cit.*, t. II, p. 146.

(2) Le Règlement d'affaires, du 10 février 1876 (Voir : Proebst., *loc. cit.*, p. 174) détermine les rapports administratifs du Chancelier et du Reichstag. D'après le paragraphe 66, lorsqu'une vacance se produit au Reichstag, le Président doit en donner avis au Chancelier qui, dans le plus bref délai, fera procéder à de nouvelles élections. D'après une pratique constante, c'est le Chancelier qui, par ordonnance impériale, est chargé, avant chaque convocation du Reichstag, de prendre les mesures nécessaires à sa réunion. C'est lui qui, en pratique, demande au Reichstag l'autorisation de poursuivre les offenses faites à ses membres ; c'est lui qui demande, au nom du Reichstag, l'interruption des poursuites criminelles et des actions civiles engagées contre les députés.

tion, est venu déposer sur le bureau du Reichstag. Cette hypothèse est la seule intéressante parce que presque tous les projets de loi prennent naissance au Conseil fédéral. Le Reichstag a bien un droit d'initiative, mais un droit d'initiative que son Règlemement s'est efforcé de restreindre et dont il est très rarement fait usage. Une proposition n'a de valeur que si elle porte les signatures de quinze députés au moins ; en second lieu, un seul jour par semaine est réservé à l'examen des propositions émanant de l'initiative parlementaire (1). Les propositions combattues au Reichstag par le Chancelier sont du reste fatalement destinées à échouer au Bundesrath (2); aussi, en dehors de celles qui sont approuvées par le gouvernement, les propositions déposées par les députés n'ont pas plus de valeur que de simples pétitions.

---

(1) Le Reichstag a, de plus, le droit de communiquer au Bundesrath, par l'intermédiaire du Chancelier, les pétitions qui lui ont été adressées. Le Bundesrath est juge de la portée qu'il doit leur attribuer ; de sorte que ce droit, qui pourrait entraîner au profit du Reichstag une influence considérable sur le fonctionnement du gouvernement de l'Empire, n'a, au point de vue juridique, aucune importance, puisqu'il n'entraîne, ni pour le Chancelier, ni pour le Bundesrath, aucune obligation. — Voir : Hensel, *loc. cit.*, pp. 15-16.

(2) Le 14 mai 1873, le Reichstag vota, par 174 voix contre 62, la disposition suivante : « Dans tout Etat confédéré, il doit y avoir une Assemblée représentative dont le concours est nécessaire pour la confection des lois et le vote du budget ». Ce texte fut repoussé par le Bundesrath comme empiétant sur les droits des Etats. Trois fois encore elle fut votée par le Reichstag et toujours rejetée par le Bundesrath jusqu'à ce que, lassée, la Chambre des députés ait renoncé à la lutte. Reichstag, 1873, *Sten. Ber.*, p. 657.

La plupart des projets arrivent donc au Reichstag après avoir été discutés par les plénipotentiaires des Etats et adoptés le plus souvent selon le cœur de l'Empereur et du Chancelier. C'est à ce moment que ce dernier entre véritablement en scène et doit souvent déployer toute sa force et toute son habileté pour obtenir le vote du projet qu'il vient soutenir. Bien souvent les arguments n'ont pas suffi et la force, c'est-à-dire la dissolution, a été nécessaire pour venir à bout des résistances et de la mauvaise volonté du Reichstag. M. de Bismarck et le comte de Caprivi, le premier en 1878 et en 1887, le second en 1893, durent recourir à cette extrémité et le nouveau Reichstag ne céda qu'effrayé devant le spectre de l'invasion étrangère que l'on agita adroitement devant lui. Cependant, s'il est arrivé quelquefois de voir des lois importantes échouer devant la Chambre populaire, ou y subir des modifications essentielles équivalant presque à un échec pour le gouvernement, on peut dire qu'en principe, s'il joue habilement avec les partis, s'il sait les combiner entre eux, le succès est assuré au Chancelier.

Tout projet est soumis, au Reichstag, à trois délibérations successives. La première a lieu au plus tard le troisième jour après que le projet de loi a été imprimé et mis entre les mains des membres du Reichstag. Elle ne porte que sur la question de savoir si l'on doit ou non renvoyer à une commission le projet ou des parties seulement de ce projet. Le Chancelier a, comme tous ses collègues du Bundesrath, voix consultative dans les séances des Commissions. La seconde délibération a lieu au plus tôt le deuxième jour après la clôture de la première ou le deuxième jour après que les proposi-

tions de la Commission ont été imprimées et mises entre les mains des membres du Reichstag. La discussion porte sur les divers articles et sur les modifications qui ont été proposées à chacun d'eux. Enfin, dans une troisième lecture, à laquelle on procède le deuxième jour après la clôture de la délibération précédente, l'Assemblée fait une révision de l'ensemble et des détails du projet. Les amendements ne sont alors admis que s'ils sont appuyés par trente membres au moins (1).

Le Chancelier assite, en sa qualité de membre du Bundesrath, à ces délibérations. Il peut, ainsi que le droit en est reconnu aux fondés de pouvoir des gouvernements confédérés, demander à tout instant la parole (2). Il peut de même rouvrir la discussion tant qu'elle n'a pas été déclarée close et parler sans attendre son tour de parole. Mais, en revanche, il n'a le droit de prendre la parole que lorsque le président la lui a donnée et il ne peut la demander pendant qu'un orateur parle ou pendant le vote.

N'étant pas membre du Reichstag, il n'est pas soumis aux pouvoirs disciplinaires du président. Néanmoins, ce dernier a le droit, lorsqu'un membre du Bundesrath se livre à des écarts de langage de lui retirer la parole et de le rappeler aux convenances (3).

---

(1) *Règlement du Reichstag*, §§ 18, 19.

(2) *Constitution de l'Empire*, art. 9.

(3) Le 14 mai 1873, lors des délibérations sur le fameux projet de loi toujours voté au Reichstag, toujours repoussé au Bundesrath sur la représentation populaire dans les Etats de l'Empire, on souleva la question de savoir si le Président du Reichstag avait le droit de

Mais ce droit de participer aux délibérations du Reichstag, commun aux membres du Bundesrath et au Chancelier, n'est-il pas un danger pour celui-ci ? Les

---

frapper un membre du Bundesrath d'un rappel à l'ordre. Le plénipotentiaire de la principauté de Lippe, le ministre de Cabinet, M. de Flottwell, avait pris à partie le député Haussmann et l'avait traité si durement qu'il s'était attiré, de la part du président Simson, l'observation suivante : « Je dois vous faire remarquer que si un député avait pris une telle liberté vis-à-vis d'un de ses collègues, je l'aurais rappelé à l'ordre ». (*Bravos sur tous les bancs.*) Le député baron de Hoverbeck exprima le regret que le Président ait hésité à frapper d'un rappel à l'ordre un membre du Bundesrath, un pareil usage étant nécessaire au maintien de l'ordre et de la courtoisie des rapports entre les membres du Reichstag et ceux du Bundesrath. Le Président répliqua : « ... A mon avis, nul n'est soumis aux pouvoirs disciplinaires du Président s'il n'a pas pris part à son élection, c'est-à-dire, s'il n'est pas membre du Reichstag. Lorsque, dans une Assemblée comme le Landtag prussien, les membres du gouvernement sont ou peuvent être en même temps membres de l'Assemblée, ils peuvent, je crois, être rappelés à l'ordre comme tous les autres députés. Mais ici... le Président, pour maintenir l'ordre et l'exiger de tous, n'a qu'un moyen, c'est, le cas échéant, d'exprimer la même idée sous une forme différente ; et c'est ce que j'ai fait. » (*Très bien ! Approbation unanime*). Reichstag., 1873, *Sten. Ber.*, p. 655 et suiv.

Tout récemment encore, un cas analogue s'est présenté. Le Reichstag discutait dans sa séance du 30 janvier 1901 une proposition émanant du parti libéral et tendant à abolir la censure. Le député Müller souleva des explosions d'hilarité en dévoilant les bévues de la censure prussienne. De violentes interruptions s'étant élevées sur les bancs du Bundesrath, le vice-président Büsing, aux applaudissements de toute la Chambre, pria très sèchement « Messieurs les plénipotentiaires des gouvernements confédérés de ne pas interrompre l'orateur. » *Ibid.*, 1901, p. 1025.

Sur la question de savoir si les peines disciplinaires sont applicables aux membres du gouvernement, voir : Eugène Pierre, *Traité de Droit politique électoral et parlementaire*, n° 469.

plénipotentiaires d'un Etat de l'Empire peuvent venir combattre devant le Reichstag un projet voté au Conseil fédéral et auquel ils se sont opposés, fournissant ainsi à l'opposition un appoint précieux. En fait, il est très rare de voir un projet adopté au Bundesrath combattu par un de ses membres. Bien plus, le Bundesrath, faisant preuve d'un esprit de solidarité qui fait honneur à ses membres, vient la plupart du temps au secours du Chancelier dans les questions embarrassantes. C'est ainsi qu'à la fin de l'année 1900, pressentant les difficultés qu'il aurait au Reichstag au sujet de la politique à l'égard de la Chine, le Chancelier de Bulow pria le président du ministère d'Etat de Bavière, ainsi que ceux de Wurtemberg et de Bade de venir l'assister et de déclarer aux députés de l'Allemagne du Sud que leurs gouvernements avaient toujours été d'accord avec le gouvernement de l'Empire.

II. **Loi de finances.** — Le Chancelier joue, dans la préparation des lois de finances, un rôle important dont il y a lieu de parler ici. Dans la plupart des pays, la préparation du budget est confiée au ministre des finances qui a la mission de dresser le tableau des dépenses et le tableau évaluatif des recettes. Le Chancelier de l'Empire allemand, centralisant entre ses mains toute l'administration impériale, et en particulier celle des finances, c'est à lui qu'a été confiée cette tâche. Il reçoit, des secrétaires d'Etat chargés de la direction des divers offices de l'Empire, l'état des dépenses et recettes probables, les centralise et les porte ensuite devant les assemblées législatives fédérales.

L'article 70 de la Constitution crée à son profit une attribution originale. Il dispose que, « lorsque les dépenses ordinaires de l'Empire ne seront pas couvertes par les revenus déterminés par l'article 70, elles seront équilibrées par les contributions des Etats particuliers fixées au prorata de leur population par le Chancelier de l'Empire. » Ces ressources extraordinaires sont les *contributions matriculaires*. Leur fixation ne laisse pas de présenter de sérieuses difficultés.

Les sources des revenus impériaux sont les impôts de douane et les impôts de consommation. Mais certains des Etats de l'Empire, comme la Bavière, le Wurtemberg et Bade, sont autonomes pour l'impôt sur l'alcool. Les mêmes Etats et l'Alsace-Lorraine ont un régime spécial pour la bière. De plus, aucun des impôts n'est recouvré directement par l'Empire. Chaque Etat en a la perception et l'administration sur son territoire, et il se trouve, de ce chef, créancier de l'Empire pour les frais qui lui incombent. Enfin, l'Empire est obligé de répartir entre les Etats l'excédent des recettes douanières qu'il n'a le droit de conserver que jusqu'à une somme déterminée, ainsi que tout le produit de l'impôt sur le timbre.

Le chiffre de la population détermine seul cette répartition. Celle des contributions matriculaires est bien plus compliquée. Elle ne dépend pas seulement du chiffre de la population, mais du fait qu'un Etat appartient ou non à telle ou telle union fiscale, comme la poste, le télégraphe, la brasserie. Ceux qui en font partie payent moins que ceux qui n'y sont pas incorporés, parce que l'Empire fait sur leur territoire des recettes dont la source lui est fermée dans le second

cas (1). Chaque Etat est donc en compte courant avec l'Empire, et la Commission des comptes du Bundesrath établit chaque trois mois son débet. Tout se réduit à un jeu d'écritures et de comptabilité. Le Chancelier porte au crédit des Etats la part qu'il leur doit, et il se fait verser la même somme sous le nom de contributions matriculaires (2).

Le Chancelier peut porter le projet de loi de finances soit devant le Bundesrath, soit devant le Reichstag. M. de Bismarck espérait, en enlevant au Reichstag la priorité en matière budgétaire, diminuer son contrôle financier. Dans sa pensée, une telle prérogative ne pouvait être que très dangereuse en donnant au suffrage universel une force trop considérable. Il fit alors adopter cette règle que la loi de finances pourrait être portée en premier lieu devant le Conseil fédéral. On pourrait, de la sorte, se passer à la rigueur du vote du Reichstag comme on s'était passé, en Prusse, de celui du Landtag de 1862 à 1866.

Le Chancelier tenta aussi, à plusieurs reprises, de prolonger la durée des exercices budgétaires. En 1881, il déposa un projet introduisant le budget biennal tel qu'il existe en Bavière. Il aurait pu ainsi se dispenser

---

(1) Voir : R.-G. Lévy, *Les finances de l'Empire allemand*, dans la *Revue des Deux-Mondes*, 1895, t. 128, p. 612.

(2) Les contributions matriculaires s'élèvent, dans le budget de 1901, à 570.933.000 marks, dont 349.735.194 pour la Prusse. — *R. G. Bl.*, 1901, p. 40 et suiv.)

Elles ne s'élevaient, en 1872, qu'à 32.115.789 marks. Il est vrai que le budget a monté, dans le même intervalle, de 116.851.255 à 2.354.121.046 marks.

de convoquer annuellement le Reichstag et écarter son contrôle souvent gênant. Le Reichstag renvoya le projet à une Commission et le repoussa, conformément à ses conclusions. L'année suivante, le Chancelier présenta à la fois les deux budgets de 1883-1884 et de 1884-1885. L'assemblée refusa de les examiner ; le Chancelier ne renouvela pas ses tentatives (1).

§ 2. — *Contrôle du Reichstag sur le Chancelier.*

« Un Parlement, écrit M. Lebon, n'a que deux moyens d'action sur un gouvernement : l'interpellation et l'autorité morale des votes qui la clôturent ; le consentement du budget, lorsque ce consentement est subordonné à l'application d'une politique déterminée. Pour le Reichstag, l'interpellation est un leurre, le budget une carte forcée (2). »

L'interpellation, est dans un Etat parlementaire, la principale procédure pour mettre en action la responsabilité politique. Nous allons voir comment en Allemagne elle est un « leurre. » La Constitution de l'Empire ne donne au Reichstag ni le droit d'adresser des

---

(1) Il y a cependant une exception au principe de l'annualité du budget. Une loi dite du septennat a fixé pour une durée de sept ans le contingent à maintenir sous les armes en temps de paix. La loi du 14 juin 1900 a établi un système semblable pour la flotte de l'Empire.

(2) Lebon, *loc. cit.*, p. 104.

interpellations au Chancelier, ni celui d'envoyer des adresses. La Constitution prussienne donne, au contraire, à chacune des deux Chambres le droit d'exiger la présence des ministres et autorise tout membre soit du Landtag, soit de la Chambre des Seigneurs à leur poser des questions sur la gestion des affaires qui leur sont confiées. Au Reichstag constituant, on déposa diverses propositions tendant à introduire dans la Constitution fédérale des dispositions semblables. Les députés Ausfeld et Lasker demandèrent pour le Reichstag le droit d'envoyer des adresses, des pétitions, des plaintes et de déposer des interpellations. Mais les gouvernements alliés, ne voulant d'aucune manière entendre parler de ce qui rappelait le régime parlementaire et la responsabilité ministérielle, en leur nom, M. de Bismarck combattit ces propositions et le Reichstag les rejeta. Il repoussa également un amendement du député Braun tendant à compléter ainsi l'article 23 : « Le Reichstag a le droit d'exiger à ses délibérations la présence du Chancelier de la Confédération et des directeurs des ressorts administratifs fédéraux nommés par la Présidence (1). »

Si le droit d'*interpellation* n'est inscrit nulle part dans la Constitution, le Reichstag se l'est arrogé dans son Règlement. Au cours de toute discussion, le droit est reconnu à chaque député de poser soit au Chancelier, soit au secrétaire d'Etat chargé de la direction de l'un des offices administratifs de l'Empire,

---

(1) Reichstag, 1867, *Sten. Ber.*, p. 450.

des *questions* relatives à l'objet des débats. Ce droit n'est pas soumis aux formalités exigées par les paragraphes 32 et 33 du Règlement pour les interpellations, et l'on en use dans une foule de circonstances. Il se distingue de l'interpellation en ce sens que celle-ci peut se rapporter à un objet absolument étranger à la délibération actuelle et constituer un point spécial de l'ordre du jour.

Le Reichstag, voulant écarter la possibilité pour ses membres de provoquer des discussions inutiles et irritantes, a réglementé le droit d'interpellation. Toute interpellation doit être nettement formulée et signée de trente membres. Elle est ensuite transmise au président du Reichstag qui la communique par écrit au Chancelier; celui-ci déclare, dans la séance suivante, si et quand il veut y répondre. Le Chancelier daigne-t-il donner des explications, un débat ne peut s'ouvrir que si cinquante députés le demandent. Mais dans aucun cas l'interpellation ne peut se clore par un ordre du jour.

Le Chancelier peut même, si cela lui convient, couper court à toute discussion et refuser de répondre. Le fait se passa en 1885 à propos d'un fameux incident soulevé par l'expulsion de la Prusse de l'Est de sujets polonais autrichiens et russes. Une interpellation fut adressée à M. de Bismarck, qui se contenta d'invoquer le droit de la Prusse d'agir chez elle comme elle l'entendait. Pressé de questions embarrassantes, il quitta la salle des séances, laissant les députés discourir et se disputer entr'eux. La discussion se termina par un ordre du jour de blâme, ce qui n'empêcha pas le Chancelier de déclarer, deux jours plus tard au Landtag,

qu'il maintiendrait les expulsions et que vingt votes du Reichstag n'y changeraient rien (1).

Le droit d'interpellation est donc d'importance politique absolument nulle. Il n'est, à ce point de vue, autre chose que le droit de poser des questions au Chancelier qui peut, suivant son bon plaisir, y répondre ou ne pas y répondre. « Et, comme l'obéissance des ministres à un vœu du Parlement, leur retraite devant un blâme n'ont jamais été nulle part qu'affaire de coutume, la coutume ne s'en est pas établie en Allemagne (2).

Le second moyen qu'ait à sa disposition une Assemblée législative pour imposer l'obéissance ou la retraite

---

(1) Le Reichstag s'attira une réprimande de l'Empereur qui, dans un message du 30 novembre lu à la séance du 1er décembre 1885, protesta contre une pareille intervention dans les affaires privées de la Prusse : « ... Nous avons, comme tous les autres princes confédérés, fait librement à l'unité le sacrifice de droits essentiels et incontestés et donné au Reichstag des pouvoirs étendus sur nos Etats. Nous ne regrettons pas le sacrifice. Nous avons toujours considéré comme inviolables les prérogatives du Reichstag et Nous nous sommes toujours montré disposé à accomplir Nos devoirs envers l'Empire en lui assurant une paix durable et en consacrant Nos forces à sa prospérité. Mais, en revanche, Nous sommes fermement résolu à maintenir intacts et à garantir les droits de Notre couronne tels qu'ils Nous sont garantis par le pacte fédéral et dans la même mesure que les autres confédérés... Une telle interpellation est en contradiction avec le droit constitutionnel allemand et non seulement Nous lui refusons Notre concours, mais encore, en face d'elle, Nous sommes décidé à soutenir et à garantir les droits des gouvernements confédérés sur la base du pacte fédéral. » (Reichstag, 1885, *Sten. Ber.*, p. 130 et *Materialien* dans les Hirth's *Annalen*, 1886, p. 352.)

(2) Lebon, *loc. cit.*, p. 106.

au gouvernement, c'est le vote du budget. C'est elle qui tient les cordons de la bourse ; elle peut refuser de l'ouvrir. En fait, l'influence du Reichstag sur le vote du budget est encore ici sans aucune importance. La discussion du budget n'a d'autre résultat que de fournir aux députés l'occasion d'exposer des vœux et de critiquer les actes du gouvernement.

La doctrine dominante en Allemagne, nettement exposée par Laband et Bornhac, est du reste dans le sens d'une restriction des droits du Reichstag en matière budgétaire (1). D'après ces auteurs, le gouvernement n'a besoin, ni pour engager les dépenses, ni pour percevoir l'impôt, de l'autorisation des assemblées. Ce système est l'extension à l'Empire allemand de la doctrine enseignée par les commentateurs de la Constitution prussienne. D'après eux, le budget n'est pas une loi proprement dite, mais simplement un acte administratif appliquant des lois en vigueur. Si le Reichstag refuse le budget et si ce refus est un obstacle insurmontable, l'exécution des lois est arrêtée. Or, le pouvoir législatif est exercé par le Bundesrath et le Reichstag ; il est impossible que l'une des deux Assemblées supprime de sa propre autorité des lois existantes en refusant les ressources nécessaires pour y faire face. De là découle le principe que le droit du Reichstag et du Bundesrath de consentir les dépenses est lié et limité par les lois et les institutions impériales déjà existantes. Par

---

(1) Voir : Boucard et Jèze, *Eléments de la science des finances et de la législation financière française*, 2e édition, p. 170 et suiv.

conséquent, le gouvernement n'a pas besoin du budget pour faire les dépenses prescrites par les lois permanentes, et il peut, en tout état de cause, les poursuivre à sa fantaisie.

Il existe bien, à côté des dépenses obligatoires, des dépenses qui n'ont pas été fixées par la loi et qui cependant sont indispensables pour le bien et la sécurité de l'Etat. Ces dépenses, le gouvernement ne peut les effectuer sans l'autorisation des deux Assemblées. Mais ce principe souffre une exception qui l'emporte. Le gouvernement est, lui aussi, chargé de défendre les intérêts supérieurs de l'Empire, il ne peut être arrêté par la mauvaise volonté d'une Assemblée. S'il ne pourvoyait pas aux besoins urgents, il manquerait à tous ses devoirs; il faut lui permettre de s'engager sans autorisation législative. Ce sont des théories qui ont été dans maintes circonstances défendues par M. de Bismarck (1). Ces raisons d'intérêt supérieur de l'Etat, nous les lui avons vu invoquer au Reichstag en 1881, à propos du vote du Bundesrath qu'il avait refusé de transmettre ; grâce à elles, il avait pu, pendant quatre années consécutives, de 1862 à 1866, gouverner en Prusse sans budget.

Un conflit aigu s'était élevé entre le gouvernement

---

(1) La même théorie a été soutenue, quoique plus timidement, au mois de novembre 1900, par le Chancelier de l'Empire, M. de Bulow, qui, pour justifier le retard de la convocation du Reichstag à propos des affaires de Chine, a invoqué l'état de légitime défense. Il a cependant réclamé un bill d'indemnité pour les dépenses engagées par son prédécesseur et promis de respecter à l'avenir les prérogatives du Reichstag.

prussien et la Landtag qui refusait de voter le plan de réorganisation militaire proposé par le nouveau roi. Quatre budgets successifs furent privés de la sanction de la Chambre populaire. Le roi et son ministre passèrent outre et firent exécuter la loi de finances votée par la seule Chambre des Seigneurs. Ils sortirent vainqueurs de la lutte ; sous la pression de l'opinion publique exaltée par les victoires de 1866, le Landtag céda et vota, par 230 voix contre 75, un bill d'indemnité accordant au gouvernement décharge des dépenses irrégulièrement engagées (1).

En somme, il ne reste rien des droits du Reichstag. Pas plus que le Bundesrath, il n'échappe à l'influence dominatrice de l'Empereur et de son ministre. La seule différence, c'est que le Conseil fédéral cède sans se faire prier, tandis que le Reichstag, plus ardent, ne se laisse souvent convaincre que les armes à la main ; mais le résultat est partout le même : le triomphe de la politique impériale.

---

(1) Le 30 juin 1863, le kronprinz Frédéric, qui s'était toujours opposé à une telle violation de la Constitution, écrivait à M. de Bismarck : « ... Vous allez continuer à jouer avec la Constitution et à en fausser l'esprit jusqu'à ce qu'elle perde toute valeur pour la Nation. Vous susciterez ainsi des mouvements anarchiques que vous ne pourrez réprimer qu'en violant ouvertement la Constitution. Voilà où vous en arriverez. Eh bien, moi, je considère ceux qui poussent le roi mon père à de pareilles extrémités, comme les plus dangereux conseillers de la couronne et du pays (*Observation en marge de M. de Bismarck :* « La jeunesse est hâtive en ses jugements)... » Moritz Busch, *loc. cit.*, t. II, p. 224 et suiv. — Voir aussi : Ch. Seignobos, *Histoire politique de l'Europe contemporaine*, p. 436.

SECTION III

LE CHANCELIER ET LA LOI.

La confection d'une loi d'Empire comprend deux parties distinctes : l'une contient la règle, l'autre la prescription de suivre cette règle et les mesures nécessaires à son exécution. La première est l'adoption successive du projet par le Bundesrath et le Reichstag, la seconde, comprend la sanction, la promulgation et la publication.

§ 1er. — *Sanction de la loi.*

L'article 62 de la Constitution prussienne dispose : « Le pouvoir législatif est exercé par le roi et les deux Chambres. Toute loi exige l'accord du roi et des deux Chambres. » Ce texte implique au profit du roi de Prusse un droit de sanction. Comme l'article 5 de la Constitution de l'Empire calqué presque exactement sur l'article 62 de la Constitution prussienne dit simplement dans son premier alinéa : « Le pouvoir législatif est exercé par le Bundesrath et le Reichstag », cela prouve que l'on a voulu s'écarter du droit en vigueur en Prusse. L'Empereur a le droit d'honneur de promul-

guer et de publier les lois, mais il n'a pas le droit de sanction. Il ne contribue en rien à la formation matérielle de la loi.

La sanction des lois de l'Empire appartient au Bundesrath, qui décide de l'accorder ou de la refuser (1). Le Conseil fédéral est le dépositaire du pouvoir souverain de l'Empire ; c'est de lui seul que peut venir la sanction des lois. Le fait est reconnu par les termes de l'article 7, premier alinéa, de la Constitution de l'Empire ; il y est dit que « le Bundesrath décide des propositions à soumettre au Reichstag et *des décisions prises par le Reichstag.* » Le Bundesrath est donc tenu, lorsqu'une proposition déjà votée par lui lui revient du Reichstag, de prendre une deuxième décision qui contient la sanction de cette proposition. « En droit, c'est la faculté accordée aux gouvernements de la Confédération de retenir un projet de loi qu'ils ont présenté au Reichstag et que le Reichstag a déjà adopté, c'est-à-dire, de ne pas le sanctionner (2). »

L'Empereur a repoussé lui-même la fausse interprétation de la Constitution qui consisterait à reconnaître à son profit un droit de sanction. Pendant le règne de Frédéric III, la nouvelle parut dans les journaux que l'Empereur avait songé à refuser sa sanction à une loi du 19 mars 1888 et qu'il proclamait ainsi son droit de sanction. Mais le 25 juin 1888, Guillaume II, dans son discours du trône, prononça au Reichstag les paroles

---

(1) Voir : Von Seydel, *Kommentar*, p. 171 et suiv. — Laband, *loc. cit.*, t. II, p. 300 et suiv.

(2) Laband, *loc. cit.*, t. II, p. 307.

suivantes : « J'ai à collaborer à la législation de l'Empire, d'après la Constitution, plus en ma qualité de roi de Prusse que d'Empereur allemand (1) »

Le Chancelier n'a donc, comme tel, aucune participation à la sanction des lois de l'Empire. Il n'y collabore qu'en tant que fondé de pouvoir de la Prusse au Bundesrath.

§ 2. — *Promulgation de la loi.*

Lorsque le Bundesrath a définitivement sanctionné une loi, les conditions matérielles nécessaires à sa confection sont remplies. C'est alors que l'Empereur est chargé, par l'article 17 de la Constitution, de promulguer la loi, c'est-à-dire de la déclarer exécutoire. Ce droit de promulgation est en même temps un devoir. Il ne peut être question, quoi qu'en dise Laband, d'un contrôle supérieur de l'Empereur. La question de savoir si la loi a constitutionnellement été faite, doit être résolue par celui qui donne la sanction. Au sens de Laband, la promulgation serait un acte difficile à séparer de la sanction (2).

La promulgation doit comprendre le texte complet de la loi, la signature de l'Empereur et la date. Elle

(1) Cité par von Seydel, *Kommentar*, p. 173.

(2) Von Seydel, *Kommentar*, p. 174. — Laband, *loc. cit.*, t. II, p. 319.

constitue l'original de la loi. Il est également indispensable, pour sa valeur juridique, que la loi porte le contre-seing du Chancelier de l'Empire. Une loi qui n'en serait pas revêtue serait de nul effet. Ainsi l'a déclaré un jugement de la Cour suprême du 13 juin 1882 (1).

L'Empereur n'est pas seulement chargé de promulguer la loi, il doit la publier. Cette expression ne désigne pas la publication elle-même dont il est question dans l'article 2 de la Constitution, mais l'ordre de publication adressé par l'Empereur au Chancelier. Cet ordre est lié, en fait, d'une manière si étroite à la promulgation, qu'ils ont lieu ensemble. Il n'a d'ailleurs pas besoin d'être donné expressément pour les lois d'Empire. Ce n'est que pour les ordonnances impériales que l'on trouve quelquefois cette prescription : « Cette ordonnance sera publiée au *Reichsgesetzblatt* ». Une pareille disposition est superflue, car, aux termes de l'ordonnance du 26 juillet 1867, tous les décrets et ordonnances de la présidence doivent être publiés au *Reichsgesetzblatt*.

§ 3. — *Publication de la loi.*

L'acte de la publication est l'œuvre du Chancelier de l'Empire. Elle ne peut être faite que par la voie du *Reichsgetzblatt*. C'est le seul mode de publication

---

(1) Laband, *loc. cit.*, t. II, p. 334, note 1.

auquel la Constitution reconnaisse une valeur juridique. La loi y est publiée en entier, sauf le cas où une loi d'Empire déclare valable pour toute la Confédération une loi d'Etat particulier. On renvoie alors généralement au numéro du *Bulletin des lois* de l'Etat particulier dans lequel la loi est en vigueur (1).

Le Chancelier apparaît comme l'éditeur du *Reichsgesetzblatt*, du contenu duquel il est responsable (2). Sans sa collaboration, aucune loi ne peut avoir la force obligatoire ; il est un organe nécessaire à l'existence de la loi.

Le Chancelier est quelquefois chargé de publier au *Reichsgesetzblatt* un texte de loi modifiant une loi ancienne. Il est, dans ce cas, chargé de communiquer officiellement le texte résultant de la loi nouvelle. Cette communication du texte modifié n'est pas un acte législatif. Le texte de la loi modificative est seul authentique. Le reste n'est qu'un « travail littéraire au même titre que la confection de la table des matières du *Bulletin des lois* » et ne diffère d'une édition de la loi, faite par un particulier, que parce que la publication du Chancelier est officielle et entraîne sa responsabilité (3).

---

(1) Laband, *ibid.*, p. 338, note 1, donne des exemples. La pratique est très irrégulière. Très souvent les lois d'Etats auxquelles la loi d'Empire se réfère ont été imprimées en entier au *Reichsgesetzblatt* ; au contraire, dans un très grand nombre de cas, on a renvoyé simplement au texte imprimé dans le Recueil des lois de l'Etat particulier.

(2) L'ordonnance du 26 juillet 1867 chargeait de la rédaction du *B. G. Bl.* le bureau du Chancelier. A partir de 1872, chaque numéro porta : édité à l'Office de la Chancellerie impériale. Depuis 1879, c'est à l'Office impérial de l'intérieur qu'il est imprimé.

(3) Voir : Laband, *loc. cit.*, vol. II, pp. 341-342.

CHAPITRE III

Le Chancelier et les Etats de l'Empire (1).

Les Etats de l'Empire allemand ont un droit d'autonomie administrative pour toutes les affaires dont l'Empire ne s'est pas réservé d'une manière expresse la direction. Dans le domaine abandonné ainsi à leur administration libre, l'Empire ne peut donner des ordres aux Etats particuliers, ni sous forme d'ordonnances, ni sous forme de lois. Il ne peut ni leur imposer des actes positifs, ni leur prescrire les formes qu'ils doivent observer dans l'exécution de ces actes (2). Le Chancelier n'a donc pas qualité pour intervenir, comme chef de l'administration impériale, dans le cercle des affaires laissées à l'autonomie des Etats confédérés.

(1) Voir : Von Seydel, *Das Reichsaufsichtsrecht und die Reichsseuchen Kommissaere*, dans les *Blaetter für administrative Praxis*, 1895, p. 91 et suiv.

(2) Laband, *loc. cit.*, t. II, p. 556.

Cependant, à côté des affaires constituant le domaine de l'administration pleine et entière des États, l'Empire a étendu sa compétence législative à un certain nombre d'affaires importantes dont il a laissé l'administration aux États, mais sur l'exécution desquelles il s'est réservé un droit de surveillance. La Constitution de l'Empire s'exprime ainsi au début de son article 4 « la surveillance et la législation de l'Empire s'étendent aux affaires suivantes. »

Cet article 4 ne contient qu'un programme avec déclaration de compétence. Par quels organes de l'Empire, comment et sur qui le droit de surveillance sera-t-il exercé ? En quoi consiste-t-il ? Quel est son but ? Il n'en dit rien. Tant qu'il n'y aura pas de dispositions le réglementant clairement et déterminant les conséquences de son exercice, le droit de surveillance de l'Empire ne sera qu'un « *nudum jus* » (1). Et alors, comment l'Empire pourra-t-il l'exercer ?

La création d'un droit de surveillance a pour but la sauvegarde des intérêts de l'Empire dans les affaires soumises à sa législation et dont les États ont conservé l'administration. C'est sur l'activité administrative des États qu'il devra s'exercer. Mais surveiller ne signifie rien de plus qu'avoir l'œil sur quelque chose, s'informer de quelque chose, et il ne faut pas confondre la simple surveillance avec une administration véritable. La surveillance d'un organe d'État ne peut consister, par exemple, dans l'adjonction à cet organe de commissaires d'Empire ; elle ne doit être qu'un con-

(1) Von Seydel, *Das Reichsaufsichtsrecht*, p. 91.

trôle extérieur de son activité. L'Empire n'a pas besoin d'organisation spéciale pour se mettre au courant de la façon dont s'exécute une de ses lois sur le territoire d'un Etat. Il suffit pour cela d'une conversation, d'un voyage, de la lecture d'un journal; tout moyen licite peut être employé. La Prusse à des représentants diplomatiques dans toutes les grandes villes de l'Allemagne ; ils constituent la source la plus précieuse d'informations.

A vrai dire, le droit de surveillance de l'Empire n'est réellement efficace que pour les affaires énumérées dans l'article 4 de la Constitution et qui ont été déjà l'objet d'une loi d'Empire. Pour ces affaires, le but de la surveillance est évident : c'est celui de veiller à l'exécution de la loi. Aussi la Constitution nous donne-t-elle, dans ce cas, la solution de la difficulté.

Dans son article 17, elle charge l'Empereur de surveiller l'exécution des lois de l'Empire. Cette surveillance, l'Empereur l'exerce par l'intermédiaire du Chancelier et des administrations supérieures placées sous sa direction immédiate ou à l'aide de commissaires. La surveillance de la perception et de l'administration des impôts de douane et de consommation est exercée par l'Empereur à l'aide de fonctionnaires spéciaux qu'il adjoint aux Offices de la douane et des impôts et aux autorités de direction des Etats particuliers, après avis de la Commission du Bundesrath de la douane et des impôts (1). Ces fonctionnaires sont nommés par le Chancelier, comme cela résulte du paragraphe 21 du

(1) *Constitution de l'Empire*, art. 36.

Règlement du Bundesrath, d'après lequel la Commission de la douane et des impôts doit être consultée par le Chancelier sur les modifications à apporter dans le personnel des fonctionnaires désignés par l'article 36 de la Constitution.

Quant à la surveillance des affaires énumérées dans l'article 4 et qui n'ont pas été l'objet d'une loi d'Empire, la Constitution n'en dit pas un mot. Elle n'est alors ni de la compétence de l'Empereur ni de celle du Chancelier. En vertu du principe que le Bundesrath est présumé compétent pour les affaires impériales tant qu'elles n'auront pas été confiées expressément à un autre organe, c'est le Bundesrath qui aura à créer, s'il le juge convenable, des organes de surveillance spéciaux dans le domaine des objets de la compétence impériale qui n'auront pas été réglés législativement (1). On ne pourrait même pas aboutir à la création de pareils organes par voie d'entente avec les Etats particuliers, parce que l'assentiment de ces derniers ne peut être considéré comme l'équivalent d'une décision du Bundesrath nécessaire pour la création d'un organe d'Empire.

En 1893, le Chancelier nomma des commissaires impériaux chargés sur les bords du Rhin de la police sanitaire des Etats particuliers, soit directement, soit par établissement de postes de contrôle. La nomination de ces fonctionnaires par le Chancelier était inconstitutionnelle, parce que leur contrôle n'était pas l'exercice d'un droit de surveillance tel que le comprend la Constitution, mais l'exercice d'un droit administratif propre

(1) Von Seydel, *Das Reichsaufsichtsrecht*, p. 94.

de l'Empire et par conséquent une ingérence illégale dans l'administration des Etats (1).

Le Chancelier constate-t-il, en exerçant le droit de surveillance de l'Empire, des irrégularités dans l'exécution d'une loi d'Empire, il a le devoir d'attirer sur ce point l'attention du gouvernement négligeant et de l'inviter à remédier à cet état de choses. Il a le droit d'exiger des gouvernements particuliers des explications et, dans le cas où, malgré ses avertissements, ils se refuseraient à accomplir leurs obligations, il en défère au Bundesrath, qui règle le litige et qui, si cela est nécessaire, décrète l'application de l'article 19 de la Constitution, c'est-à-dire l'exécution fédérale.

En dehors de l'exercice du droit de surveillance, une situation particulière est faite au Chancelier comme chef de l'administration de l'Empire, par le règlement impérial du 1er avril 1876. Il apparaît, vis-à-vis de certains Etats de l'Empire, comme un juge administratif supérieur. Aux termes de ce règlement, un appel au Chancelier est possible contre les décisions d'une autorité de recours (*Rekursbehoerden*) dans le délai de quatorze jours, mais dans le cas seulement où l'on invoque la violation d'une loi ou d'un règlement de l'Empire. Les *Rekursbehoerden* sont en Prusse et en Bavière, les ministres de l'Intérieur et de la Guerre ; en Saxe, le ministre de la Guerre ; dans le Wurtemberg, Bade et Hesse, le ministre de l'Intérieur, et dans la plupart des autres Etats, le ministère. Ce règlement impérial fait du Chancelier, dans certaines affaires, un juge administratif de dernier ressort.

---

(1) *Ibid.*, p. 95.

CHAPITRE IV

Responsabilité du Chancelier.

Le Chancelier de l'Empire étant, ainsi que nous l'avons dit plus haut (1), un fonctionnaire impérial dans le sens de la loi du 31 mars 1873, les paragraphes 10 et 13 de cette loi lui sont applicables et il peut être rendu responsable de la légalité des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions. Cette responsabilité peut être civile ou pénale; elle est alors mise en action devant les tribunaux ordinaires. Elle peut être disciplinaire; elle est, dans ce cas, réglée par les paragraphes 10, 72 et 73 à 119 de la loi du 31 mars 1873. Lorsque le Chancelier agit contrairement à la Constitution et à la loi, il commet une faute de service et encourt une responsabilité disciplinaire.

(1) Voir : *Supra*, p. 89.

C'est l'Empereur qui, dans les cas prévus par les paragraphes 75, 81, 85, 101, se substitue aux autorités supérieures chargées d'appliquer les peines (1).

SECTION PREMIÈRE

NATURE DE LA RESPONSABILITÉ DU CHANCELIER.

Si les ministres, envisagés sous leur aspect de simples fonctionnaires, sont soumis à une responsabilité disciplinaire devant leur chef hiérarchique, c'est-à-dire devant le monarque, ils ont en plus, dans les Etats constitutionnels, une responsabilité qui leur est particulière et que l'on nomme *ministérielle*, responsabilité qui n'est plus mise en action devant le monarque seul mais devant l'organe de l'Etat auquel appartient, avant les autres, la garde de la Constitution, c'est-à-dire devant la représentation populaire.

Cette responsabilité peut être en partie politique, en partie juridique ou constitutionnelle. La première n'existera que dans les Etats à forme de gouvernement

(1) La responsabilité disciplinaire encourue par le Chancelier dans l'exercice de ses fonctions de plénipotentiaire de la Prusse au Bundesrath est réglée par le Droit public prussien.

parlementaire, c'est-à-dire ceux où la coutume s'est établie que les ministres ne peuvent gouverner qu'avec l'appui de la majorité des Chambres. Cette coutume, il est inutile de la chercher dans l'Empire allemand, car nous savons qu'elle est loin de s'y être établie, et que les hommes d'Etat qui se sont succédés à la tête de la politique prussienne et impériale n'ont rien fait pour en encourager la consécration (1). La responsabilité juridique est la seule qui nous intéresse ici ; et c'est elle que nous allons essayer de découvrir dans la Constitution impériale.

Le principe de la responsabilité du Chancelier formulé par l'article 17 de la Constitution, y a été introduit, ainsi que nous l'avons vu, par l'amendement Bennigsen (2) ; il ne se trouvait pas dans l'article 18 du projet de Constitution des gouvernements alliés. Aussitôt se souleva la question de savoir ce que l'on entendait par responsabilité du Chancelier de l'Empire, et les commentateurs de la Constitution fournirent à ce sujet, dans leurs discours et dans leurs écrits, les explications les plus diverses.

Est-elle vraiment juridique ou bien ne doit-on y voir qu'un fardeau moral, historique-politique, ainsi qu'on l'a désigné, ou bien encore une simple obligation pour le Chancelier de rendre compte comme tout autre fonctionnaire de la légalité des actes de sa fonction ?

La théorie qui a rallié le plus de suffrages est celle

---

(1) Voir : *Supra*, p. 187

(2) Voir : *Supra*, Introduction.

qui soutient que l'article 17 crée pour le Chancelier une responsabilité juridique. Cependant, les deux autres ont été soutenues.

Laband, notamment, s'exprime de la manière suivante : « La responsabilité dont parle l'article 17 de la Constitution n'est pas une institution juridique. Il n'y a pas d'ordonnance décidant à quoi elle s'applique, qui peut la mettre en action, de quelle manière il faut s'y prendre et quelles en sont les conséquences. Elle est un principe politique attendant sa réalisation dans une formule de Droit, mais elle n'est pas inefficace puisque le Chancelier ne peut se soustraire à l'obligation de rendre compte au Bundesrath et au Reichstag des vices de sa gestion (1). »

Dans le même sens, Sybel disait au Reichstag constituant : « Je crois que, dans ce cas, il n'y a qu'une responsabilité possible : la responsabilité morale, historique-politique (2). »

Hensel ne voit enfin dans la responsabilité du Chancelier qu'une responsabilité disciplinaire ne différant en aucune manière de celle de simples fonctionnaires.

Les théories de Sybel et de Laband on le tort de n'avoir acune signification. La responsabilité morale domine la société tout entière, même en dehors de l'Etat. Nulle part elle n'est plus forte que dans les

---

(1) Laband, *Woerterbuch des deutschen Verwaltungsrechts* de Stengel. *Verbo : Reichskanzler.* — Voir aussi : Von Martitz, *loc. cit.*, p. 140. « Ce serait une absurdité de rendre un seul individu responsable de ce qui se passe dans les divers ressorts administratifs de l'Empire. »

(2) Reichstag, 1867, *Sten.Ber.*, p. 328.

monarchies absolues où le roi n'est responsable que devant Dieu et devant sa conscience et, comme le disait Schulze en 1867, « si l'on veut s'en contenter, on n'a pas besoin de Constitution ; le principe de la responsabilité morale sans garanties juridiques, c'est le principe de l'absolutisme ; le principe de la responsabilité juridique et criminelle est celui de l'Etat constitutionnel (1) ».

Quant à la théorie de Hensel, elle repose sur une confusion. Que faut-il entendre, dit-il, par responsabilité ministérielle ? Elle consiste dans le droit de la représentation populaire de poursuivre devant une Cour de justice spéciale le ministre coupable, soit d'avoir porté atteinte à la Constitution, soit de trahison ou de concussion. Si ce droit n'est pas reconnu aux Chambres par la Constitution ou des lois spéciales, on ne pourra pas parler de responsabilité ministérielle au sens propre du mot, et les ministres n'auront pas d'autre responsabilité que celle des simples fonctionnaires (2). Hensel confond la responsabilité elle-même avec sa mise en action (3). Les principes posés par la

---

(1) *Ibid.*, p. 339.

(2) Hensel, *loc. cit.*, p. 53.

(3) Lasker expliquait ainsi cette confusion : « L'opinion est très répandue que la responsabilité juridique est liée au droit de l'accusation et qu'elle n'existe que si tel ou tel ministre est traduit devant une cour criminelle et même condamné. La responsabilité commence bien avant. Elle contient dans cette phrase : Doit-on considérer comme un principe d'administration qu'il existe des décisions supérieures tirant leur force du seul fait qu'elles ont été rendues, ou bien faut-il soutenir, au contraire, que tout acte, toute mesure prise doivent être soumis à un contrôle et ne puissent exister que par le fait de ce contrôle ? » — Reichstag, 1867, *Sten. Ber.*, p. 365.

Constitution, quoique leur application n'ait pas été règlementée par des dispositions pénales, n'en sont pas moins des règles de droit. Les Constitutions ne donnent pas de règles de morale, et Haenel disait avec raison au Reichstag, dans la séance du 9 mars 1878 : « Ce que l'on trouve dans une Constitution, et ce qu'il y a sûrement, c'est la réglementation de situation de droit. La responsabilité dont le principe a été posé par notre Constitution est juridique et morale, non pas morale seulement. Nous avons là un droit bien acquis auquel correspondent des obligations juridiques bien certaines. Laissons de côté les droits destinés à mettre en action cette responsabilité ; ils peuvent être fixés à l'instant même, ils existent, ils sont reconnus d'une manière précise par la Constitution. Je rappelle que l'obligation pour le gouvernement impérial de rendre des comptes et notre pouvoir d'approbation est un moyen de mettre en action cette responsabilité (1). »

Certainement, puisqu'une loi spéciale réglementant la responsabilité n'a jamais été faite, on peut dire que l'article 17 est une *lex imperfecta*, comme l'article 44 de la Constitution prussienne (2). Mais il est, au con-

---

(1) Reichstag, 1878, *Sten. Ber.*, p. 401. — Voir aussi : Rosenberg, *loc. cit.*, p. 29.

(2) Voir : *supra*, p. 27. La Constitution prussienne reconnaît bien expressément la responsabilité ministérielle. Elle dispose, dans son article 44 : « Les Ministres du Roi sont responsables. Tous les actes du gouvernement du roi doivent, pour être valables, être contresignés par un ministre qui, par là, en assume la responsabilité. » L'article 66 décide ensuite que « les ministres peuvent, sur la décision d'une des deux Chambres, être poursuivis pour crime de viola-

traire, une *lex perfectissima* et tant qu'il réglemente la situation juridique du Chancelier vis-à-vis de l'Empereur. Il signifie que l'Empereur a besoin à côté de lui d'un ministre pour gouverner et que ce dernier peut refuser de contre-signer un acte de l'Empereur s'il le considère comme inutile ou illégal. C'est parce qu'il est libre et qu'il n'est pas assujetti au devoir d'obéissance, qu'il peut être rendu responsable des actes de sa fonction (1),

Hensel poursuit encore son argumentation. Il ne peut être question, à son avis, ni d'une responsabilité politique, ni d'une responsabilité juridique ; cela résulte du rejet de l'amendement Braun (Wiesbaden), d'après lequel le Reichstag aurait eu le droit d'exiger la présence du Chancelier à ses délibérations (2). Le Reichstag n'ayant pas ce droit, il n'existe pas de responsabilité ministérielle correspondante. La lecture des délibérations relatives à cet amendement suffit à

---

tion de la Constitution, de concussion, de trahison. La Cour suprême du Royaume juge ces accusations en Chambres réunies... Les causes de responsabilité, la procédure et les peines seront précisées par une loi spéciale. »

Pas plus que pour l'Empire, cette loi complémentaire n'a été votée. Les juristes allemands prétendent même que, depuis la publication des Codes pénal et de procédure pénale de l'Empire, le pouvoir législatif prussien n'a plus le droit de régler, par des dispositions particulières la responsabilité ministérielle, puisqu'il ne peut apporter aux codes de l'Empire aucune exception que ceux-ci n'ont point spécialement autorisée. Voir : Dupriez, *loc. cit.*, t. I, p. 362.

(1) Voir : Arndt, *loc. cit.*, p. 682. — Von Seydel, *Kommentar*, p. 178 et *Bayerisches Staatsrecht*, t. I, p. 509.

(2) Voir : *supra*, p. 185.

démontrer qu'il fut rejeté comme superflu, lorsque M. de Bismarck eut déclaré que, les gouvernements ayant le plus grand intérêt à venir défendre leurs vues au Reichstag, une telle proposition n'avait pas sa raison d'être (1).

La formalité du contre-seing n'est enfin, aux yeux de Hensel, qu'une condition de la validité de la loi. Et il invoque la loi du 27 juin 1873 créant l'Office impérial des chemins de fer, dont le directeur exerce ses pouvoirs sous la responsabilité du Chancelier ; l'ordonnance impériale du 22 décembre 1875 confiant la direction des Postes à un directeur général agissant sous la responsabilité du Chancelier, et l'ordonnance du 1er janvier 1872 décidant que le chef de l'Amirauté impériale en dirigera l'administration sous la responsabilité du Chancelier. Ces dispositions signifient, pour lui, que ni le secrétaire d'Etat à l'Office des chemins de fer, ni le directeur général des Postes, ni le chef de l'Amirauté ne sont responsables devant l'Empereur de la légalité de leurs actes et que c'est au Chancelier seul qu'en incombe la responsabilité disciplinaire. Cette opinion est en contradiction avec les paragraphes 80 et 81 de la loi du 31 mars 1873, d'après lesquels tout fonctionnaire est disciplinairement responsable devant son chef hiérarchique, et aussi avec l'article 50 de la Constitution de l'Empire, aux termes duquel « tous les fonctionnaires de l'Administration des postes et télégraphes sont tenus d'obéir aux ordres de l'Empe-

(1) Reichstag, 1867, *Sten. Ber.*, p. 445.

reur (1). » De sorte que cet argument de Hensel peut être retourné contre sa propre théorie.

L'article 17 de la Constitution ne doit pas être interprété restrictivement. Il pose un principe général, celui de la responsabilité du Chancelier, et il en indique une application : le contre-seing des ordonnances et décrets de l'Empereur. Les lois et règlements invoqués par Hensel ne contiennent pas autre chose que des applications de ce même principe.

L'amendement Bennigsen, à l'article 18 du projet, fut d'ailleurs représenté au Reichstag constituant comme une concession faite aux théories constitutionnelles (2), et ce caractère lui fut même reconnu au Landtag prussien, lors des délibérations relatives à l'acceptation de la Constitution fédérale (3).

La responsabilité du Chancelier est donc bien une responsabilité ministérielle au sens juridique du mot. Elle peut se définir : le devoir qu'a le Chancelier de rendre compte au Reichstag, sur sa demande, de la légalité et de l'opportunité de ses actes. Le Reichstag a sur le Chancelier un droit de contrôle, et ce droit il

---

(1) Voir : Rosenberg, *loc. cit.*, p. 26.

(2) Le député Gneist s'exprima ainsi : « C'est nous, les libéraux, qui avons demandé de consacrer dans la Constitution la souveraineté définitive de la loi. Nous y sommes conduits par les convictions qui nous sont communes dans une grande mesure et qui sont, pour ce motif, une force dans le monde européen. Nous reconnaissons tous avec la même sincérité les principes constitutionnels. » Reichstag, 1867, *Sten. Ber.*, p. 372.

(3) Preuss. Landtag, 1867, *Sten. Ber.*, t. I. Twesten, p. 29, et Lasker, p. 90.

ne peut l'exercer que s'il lui est possible d'avoir une connaissance suffisante de ses actes ; à ce droit correspond le devoir du Chancelier de fournir les explications qu'on lui demande, sauf dans le cas où elles porteraient atteinte à la sécurité de l'Empire ou d'un des Etats confédérés (1).

La question de savoir si la responsabilité du Chancelier est juridique ou simplement morale n'est pas une querelle de mots, une « phrase ». Elle peut présenter un intérêt considérable lorsque le Chancelier se refuse, sans motif valable, à fournir au Reichstag les éclaircissements que celui-ci lui demande sur sa conduite et qu'il quitte la salle des séances quand il ne lui plaît pas de répondre à une interpellation embarrassante. Si sa responsabilité est simplement morale, son refus n'aura, au point de vue du Droit public, aucune importance ; si elle est juridique, le refus du Chancelier constituera une véritable atteinte à la Constitution. La coutume consacrée par le Règlement du Reichstag et qui subordonne la discussion des interpellations au bon vouloir du Chancelier, est, par conséquent, inconstitutionnelle, et ce dernier, en refusant de répondre aux questions qui lui sont posées, viole l'article 17 de la Constitution.

(1) Voir : *Code de Procédure civile*, § 341. — *Code de Procédure criminelle*, § 53.

SECTION II

ACTES QUI ENGAGENT LA RÉSPONSABILITÉ DU CHANCELIER

Les limites de la responsabilité du Chancelier coïncident avec celles de sa compétence. Il est responsable de tous les actes qu'il accomplit, soit comme auxiliaire, soit comme représentant de l'Empereur.

§ 1. — *Comme auxiliaire de l'Empereur,* il est responsable de tous les actes de ce dernier, qu'il contresigne. Sa responsabilité ne se trouve, au contraire, pas engagée pour les actes de l'Empereur qui ne nécessitent pas son contre-seing, notamment les discours (1), les ordonnances impériales ayant le caractère de com-

---

(1) Le 14 novembre 1900, les socialistes ont déposé au Reichstag un projet de revision de la Constitution afin d'y introduire la responsabilité ministérielle étendue même aux actes gouvernementaux auxquels l'Empereur procède à l'insu ou sans le contre-seing du Chancelier. Voir : le *Temps*, 16 novembre 1900. — Quelques jours après, interpellé sur un violent discours de l'Empereur aux troupes s'embarquant pour la Chine, le comte de Bulow a déclaré qu'il était décidé à accepter la pleine et entière responsabilité des discours de l'Empereur qui ne seront pas, toutefois, mal compris par la grande majorité du peuple. Voir : le *Temps*, 16 novembre 1900.

Il n'y a pas lieu de s'émouvoir outre mesure de cette déclaration lorsque l'on sait ce qu'est la responsabilité ministérielle en Allemagne.

mandements militaires (1). Il n'est pas responsable des ordonnances et décrets rendus par l'Empereur dans l'administration du Pays d'Empire, parce que ce n'est pas lui, mais le *Statthalter* qui les contre-signe.

Dans tous les cas où sa responsabilité se trouve engagée, elle consiste à veiller à ce que les ordonnances et décrets qu'il a contre-signés soient conformes à la Constitution et aux lois de l'Empire. Pour les lois, il n'est responsable que de la conformité de leur texte avec les dispositions votées par le Bundesrath et le Reichstag. Il ne peut pas l'être de leur contenu, puisqu'il a été fixé par les deux Assemblées sans sa participation directe.

En ce qui concerne la nomination des fonctionnaires choisis par le Bundesrath et nommés par l'Empereur, le Chancelier est responsable de la régularité de la désignation sur le titre de nomination et non du choix du personnage, parce que ce choix est indépendant et de sa volonté et de celle de l'Empereur. Il est au contraire responsable des nominations faites par l'Empereur seul, ou après avis du Bundesrath, parce qu'ici l'Empereur est resté libre dans son choix.

Pour le contenu des règlements rendus par le Bundesrath seul, il n'est pas responsable parce qu'ils ne sont pas contre-signés par lui en sa qualité de ministre d'Empire, mais en sa qualité de président du Bundesrath. Rönne a soutenu que le Chancelier assume la responsabilité de la légalité des décisions du Bundesrath.

---

(2) Voir : *supra*, p. 86 et suiv.

La Présidence, dit-il, doit faire exécuter les décisions du Bundesrath ; elle a par ce fait le devoir de les examiner au point de vue de leur constitutionnalité et de leur conformité aux lois de l'Empire. Le Chancelier contre-signe les règlements impériaux rendus pour l'exécution des décisions du Bundesrath et il assume de cette manière la responsabilité de ces décisions. On peut répondre, avec Rosenberg, que l'Empereur et le Bundesrath sont des organes égaux fonctionnant l'un près de l'autre en pleine indépendance et n'ayant nullement le droit de contrôler et de critiquer leurs actes réciproques. D'ailleurs, si le Chancelier venait à protester contre une décision du Bundesrath et refusait de la faire exécuter, on en arriverait à la conséquence suivante : c'est que l'affaire, par application de l'article 7 de la Constitution, serait portée de nouveau devant le Bundesrath qui aurait ainsi à statuer sur la légalité de ses propres actes (1).

§ 2. — *Comme représentant de l'Empereur*, dans le domaine de l'administration impériale, le Chancelier est responsable non seulement de ses actes personnels, mais encore de tous les actes qu'accomplissent ses subordonnés dans l'exercice de leurs fonctions (2). Sa responsabilité ne dépasse pas cependant le cercle d'affaires sur lesquelles il peut exercer sa haute direction. A mon avis, disait M. de Bismarck, je dois veiller à ce que, au sommet des divers départemeets administratifs,

---

(1) Voir : Rosenberg, *loc. cit.*, p. 34.

(2) *Contra* : Arndt, *loc. cit.*, p. 682.

se trouvent des fonctionnaires supérieurs, capables de diriger les affaires dont ils ont la charge dans le sens du grand courant, dans lequel la politique de l'Allemagne se trouve entraînée et que déterminent les aspirations du moment de l'esprit allemand... Je ne pourrais pas prétendre assumer la responsabilité de toute l'administration. Ce serait une prétention que je considère comme au-dessus des forces humaines (1) ».

La responsabilité du Chancelier ne peut exister que s'il a le droit d'intervenir à tout moment dans les actes des fonctionnaires dont il est responsable. Par conséquent, en vertu du principe de l'indépendance des fonctions judiciaires, le Chancelier n'est pas responsable des jugements des tribunaux de l'Empire. Il a simplement à veiller à la régularité de leurs séances et à leur assurer la possibilité de siéger.

Les fonctionnaires de certains offices impériaux des Finances sont aussi indépendants du Chancelier et l'immixtion de ce dernier dans les affaires de leurs fonctions est illicite ; donc, pas de responsabilité.

Comme représentant de l'Empereur dans le domaine de l'administration des Etats, il est responsable de l'exercice régulier du contrôle de l'Empire ; mais on ne peut le rendre responsable de l'exécution des affaires impériales abandonnées aux gouvernements particuliers, parce qu'il n'a aucune action directe sur les offices administratifs des Etats.

---

(1) Reichstag, 1874, *Sten. Ber.*, p. 421.

SECTION III

AUTORITÉS DEVANT LESQUELLES LE CHANCELIER EST RESPONSABLE

Il ne peut être question de responsabilité du Chancelier que devant la Puissance d'Empire. On ne peut pas songer à la mettre en action devant les gouvernements ou les Chambres des Etats. Cela impliquerait une subordination de la Puissance d'Empire à la Puissance des Etats (1). Il existe bien une responsabilité du Chancelier, plénipotentiaire prussien au Bundesrath, devant le Landtag de Prusse, mais elle est absolument indépendante de sa responsabilité de ministre de l'Empire, et son étude appartient exclusivement au domaine du Droit public prussien (2).

C'est donc le Bundesrath ou le Reichstag, ou bien les deux ensemble, qui pourront demander des comptes au Chancelier et le déclarer responsable. La question de savoir si le Chancelier est responsable devant les deux Assemblées ou devant le Reichstag seulement, n'a pas été élucidée dans les délibérations du Reichstag cons-

---

(1) Von Rönne, *die Verfassung des deutschen Reiches*, dans les Hirth's *Annalen*, 1871, p. 280.

(2) Sur la responsabilité ministérielle en Prusse, voir : *supra*, p. 206, note 2.

tituant. L'amendement Ausfeld contenait les dispositions suivantes : « Tous les actes du gouvernement doivent être, pour leur validité, revêtus du contre-seing d'au moins un ministre, qui, par ce fait, est responsable devant le Reichstag et le Bundesrath. » Mais il fut repoussé et la question, quoique soulevée par le député Schulze, resta sans réponse (1).

On soutient cependant, en général, que la responsabilité du Chancelier peut être mise en action indifféremment par les deux Assemblées (2). En faveur de cette opinion, on dit que le Chancelier, aux termes de l'article 72 de la Constitution, doit tous les ans rendre compte au Bundesrath et au Reichstag de l'emploi des revenus de l'Empire. Cette disposition doit-elle être étendue à tous les actes du Chancelier ? Non, car il est impossible de parler de responsabilité constitutionnelle devant le Bundesrath. Le Bundesrath n'est pas une Chambre haute ; il constitue même « un constraste avec toutes les Assemblées parlementaires (3).

---

(1) « Vous vous contentez de dire : les ministres sont responsables ; et vous laissez sans réponse les questions qui font de la responsabilité quelque chose d'existant. Je me demande devant qui ils seront responsables ; devant le Reichstag ? devant le Bundesrath ? » Reichstag, 1867, *Sten. Ber.*, p. 341.

(2) Tudichum, *Verfassungsrecht des norddeutschen Bundes*, etc., p. 132. — Von Mohl, *Das deutsche Reichsstaatsrecht*, p. 396. — Von Rönne, Hirth's *Annalen*, 1871, *loc. cit.*, p. 280. — Zorn, *loc. cit.*, t. I, p. 198.

Contra : Rosenberg, *loc. cit.*, p. 32 et suiv. — Von Seydel, *Kommentar*, p. 175 et suiv.

(3) Rosenberg, *loc. cit.*, p. 32.

La responsabilité générale de l'article 17 ne peut recevoir sa sanction que devant une assemblée populaire, devant le Reichstag. De plus, les affaires administratives de l'Empire sont partagées entre l'Empereur et le Bundesrath. Le Chancelier étant, en qualité de ministre de l'Empire, son auxiliaire et son représentant, une critique de ses actes de la part du Bundesrath serait un empiètement inadmissible sur les pouvoirs de l'Empereur qui doit être considéré comme un organe de l'Empire fonctionnant avec des droits égaux à côté du Bundesrath.

CHAPITRE V

La Substitution du Chancelier (1).

SECTION I

SITUATION DE DROIT ANTÉRIEURE A LA LOI DU 17 MARS 1878

Tandis que la Constitution de l'Empire réglemente, dans son article 15, les *pouvoirs de substitution* du Chancelier considéré sous son aspect de président du Bundesrath, elle ne contient, sur sa substitution en tant que ministre de l'Empire, aucune disposition expresse. Et pourtant le Chancelier peut demander des congés, il peut être malade ou se trouver, pour un motif quel-

---

(1) Voir : Joël, *Die Substitutionbefugniss des Reichskanzlers nach deutschen Staatsrecht*, dans les Hirth's *Annalen*, 1878, p. 402 et suiv. Du même auteur : *Das Gesetz vom 17 mærz 1878*, dans la même revue, 1878, p. 761 et suiv.

conque, dans l'impossibilité absolue d'exercer ses fonctions. Il y avait évidemment une lacune dans la Constitution ; aussi admettait-on, en général, avant la loi du 17 mars 1878, la possibilité pour le Chancelier de se faire substituer.

Les auteurs, d'accord sur le principe, se séparaient cependant sur la façon de le justifier. Certains d'entre eux, interprétant dans son sens le plus large l'article 15 de la Constitution, considéraient les mots « direction des affaires » comme s'appliquant à toutes les affaires de la compétence du Chancelier, qui pouvaient ainsi faire l'objet d'une substitution. Mais nous savons qu'il ne s'agit, dans l'article 15, que de la substitution du Chancelier au Bundesrath et qu'il ne peut être question dans ce texte de substitution générale (1).

Avec plus de raison, Seydel écrit dans son Commentaire de la Constitution : « A mon avis, même avant la loi de 1878, une substitution du Chancelier était juridiquement possible. Car, en ce qui concerne l'Empereur, le droit de nommer les fonctionnaires contient aussi celui de leur nommer, en cas d'empêchement, un substitut auquel les obligations de la fonction peuvent être imposées jusqu'au contre-seing qui peut leur être donné. Quant au Chancelier, il était autorisé à confier à un subordonné l'expédition des affaires courantes, à l'exception du contre-seing (2) ».

En fait, le principe avait été admis, et l'on peut voir, en parcourant le *Bulletin des lois de la Confédération*

---

(1) Voir : *supra*, p. 52 et suiv.

(2) Seydel, *Kommentar*, p. 179.

et de l'Empire, un grand nombre de décrets et d'ordonnances contre-signés : Eck, von Roon, Delbrück, etc., avec la mention : « *in Vertretung* » (1). Cet état de choses était parfaitement accepté ; et lorsque, le 22 mai 1872, le Chancelier fit savoir au Reichstag que le ministre d'Etat Delbrück devait le remplacer pendant la durée de son congé, personne ne souleva la moindre objection (2).

Cinq ans plus tard, le 11 avril 1877, le Chancelier prévint de nouveau le Reichstag que l'Empereur, après lui avoir donné un congé, l'avait autorisé à se faire remplacer, pour la direction des *affaires courantes* de l'Intérieur, par le président de l'Office de la Chancellerie, Hofmann, et, pour les Affaires extérieures, par le secrétaire d'Etat de Bulow.

La situation ne se présentait pas, cette fois, sous un aspect aussi simple qu'en 1872. Deux choses frappèrent les esprits. Ce n'était plus un substitut unique chargé de la direction générale des affaires que l'on présentait au Reichstag. Ce dédoublement des fonctions du Chancelier était-il admissible? Et que signifiait cette expression vague d'*affaires courantes?* Plusieurs députés crurent utile de poser des questions sur ce point aux nouveaux substituts et Haenel demanda de porter

---

(1) Voir par ex. : *B. G. Bl.*, 25 septembre 1869, p. 656; *R. G. Bl.*, 29 mai 1871, p. 126 ; 20 août 1875, p. 259, etc.

(2) « J'ai l'honneur de vous informer que l'état de ma santé m'oblige à interrompre pendant quelques temps l'exercice de mes fonctions, et qu'avec l'assentiment de l'Empereur, le ministre d'Etat Delbrück me remplace pendant la durée de mon congé. » Reichstag, 1872, *Sten. Ber.*, p. 453.

la question à l'ordre du jour de la séance suivante (1).

Le moment était mal choisi pour apporter des modifications dans la politique de l'Empire et surtout un changement dans la direction des affaires. On était menacé de guerre à l'extérieur, à l'intérieur les questions économiques et religieuses divisaient les esprits. Aussi le Reichstag, envisageant avec une certaine méfiance cette brusque retraite du Chancelier, mit-il en évidence les dangers qui pourraient résulter de cette double substitution (2).

Les pouvoirs des deux substituts du Chancelier étaient très mal délimités. Qu'avait-on voulu entendre par *affaires courantes ?* « Cela fait-il partie des affaires courantes, demandait Windthorst, de discuter ici avec nous ? Doit-on considérer comme affaires courantes le fait de venir nous donner les explications que nous attendons sur les affaires économiques qui nous préoccupent? Ces messieurs considèreront-ils comme des affaires courantes de nous envoyer promener lorsqu'il ne leur plaira pas de discuter avec nous ? Je ne le sais pas. On a choisi un terme très vague et la question qui nous est soumise est bien obscure (3). »

Les débats eurent lieu le 13 avril et on y discuta la question de savoir :

---

(1) Reichstag, 1877, *Sten. Ber.*, p. 369.

(2) « Messieurs, disait Haenel, nous devons convenir que notre situation constitutionnelle est en équilibre sur l'état de santé du Chancelier et qu'à chaque ébranlement de sa santé correspondra un ébranlement de notre organisme constitutionnel. » Reichstag, 1877, *Sten. Ber.*, p. 419. Voir aussi : Discours de Windthorst, *Ibid.*, p. 425.

(3) Reichstag, 1877, *Sten. Ber.*, p. 426.

1° S'il était possible d'admettre le principe de la substitution, sans fausser l'esprit de la Constitution ;

2° Si la situation de fait soumise aux délibérations de l'Assemblée pouvait se justifier en droit.

Sur le premier de ces points, on fut généralement d'accord pour admettre la possibilité d'une substitution. Haenel la qualifia cependant d'inconstitutionnelle, tout en admettant, sous certaines conditions, la suppléance du Chancelier telle qu'on la présentait.

C'est surtout sur la seconde question que s'élevèrent les plus vives discussions, Haenel, Bennigsen, Bethusy-Huc admirent la possibilité de la suppléance ; Windthorst la combattit.

Haenel, après avoir déclaré : « Je considère comme une marque de sagesse de la part du gouvernement d'avoir cherché, au moment où nous sommes, le moyen d'éviter un changement dans la direction générale des affaires (1), » demanda :

1° Que le contre-seing des ordonnances impériales fût laissé exclusivement au Chancelier ;

2° Que la suppléance ne modifiât en rien la situation générale du Chancelier de l'Empire, notamment sa responsabilité juridique devant le Reichstag.

Ces conditions furent approuvées, au nom du Chancelier, par le secrétaire d'Etat de Bulow (2), de sorte que rien n'étant changé quant à la responsabilité du Chancelier, celui-ci continuait à diriger derrière la coulisse la politique impériale, ses deux délégués ne

---

(1) *Ibid.*, p. 417.

(2) *Ibid.*, p. 420.

devant pas être autre chose que des commissaires au moyen desquels il communiquerait avec le Reichstag, des fondés de pouvoir munis d'instructions, dont la situation n'était pas différente de celle des plénipotentiaires du Bundesrath chargés de soutenir devant le Reichstag les vœux de leur gouvernement.

Au nom de l'opposition, Windthorst déclara au contraire cette situation inadmissible au point de vue du Droit public. On avait parfaitement le droit de nommer, comme en 1872, un substitut général du Chancelier, mais il était contraire à l'esprit de la Constitution de lui nommer des commissaires : « Je suis d'autant plus perplexe, disait-il, pour résoudre cette question, qu'en 1872 les choses se sont présentées sous un tout autre aspect. M. le Président du Reichstag a cru, l'autre jour, lorsque la question s'est posée, devoir rappeler ce précédent et nous dire qu'il n'avait provoqué aucune espèce de discussion. Il n'est pas exact que ce soit un précédent. La substitution de 1872 différait absolument de celle d'aujourd'hui. Elle était une substitution générale et non pas une substitution dans les affaires courantes..... Je considérais alors la nomination du ministre d'Etat Delbrück, comme une nomination complète et temporaire à la fonction de Chancelier. Il était responsable devant nous. Est-il maintenant admissible que le Chancelier responsable s'éloigne pour un laps de temps indéterminé sans se faire remplacer par un substitut responsable, et qu'il ne nous laisse que des commissaires? J'en doute et je crois qu'il aurait été opportun de soumettre cette question à l'examen d'une Commission..... Si l'on considère comme possible de nommer deux substituts, la présidence pourra, lorsque

cela lui conviendra, nous dire : je nomme un Chancelier pour les affaires étrangères, un autre pour les affaires de l'intérieur et alors, comme l'a fait observer un des précédents orateurs, de deux ils passeront bientôt à cinq (1). »

En présence de ces difficultés auxquelles personne n'avait apporté de solution satisfaisante, le gouvernement prussien jugea nécessaire de déposer devant le Bundesrath un projet de loi sur la substitution du Chancelier, projet qui aboutit à la loi du 17 mars 1878.

SECTION II

LA LOI DU 17 MARS 1878.

Le projet, déposé au Bundesrath vers la fin de janvier 1878, fut porté au Reichstag dans les premiers jours de mars de la même année. Il donna lieu, au sein de cette Assemblée, à des discussions d'autant plus intéressantes que les partis les plus opposés étaient d'accord pour y attacher une importance capitale, les uns le considérant comme un danger et une « porte ouverte » à l'institution d'un ministère responsable, les autres entrevoyant, s'ils parvenaient à le faire abou-

---

(1) *Ibid.*, p. 425 et suiv.

tir, la possibilité d'une évolution vers la création de départements administratifs dirigés par des chefs responsables qu'ils avaient jusqu'alors demandés en vain. Après de longs débats passionnés de part et d'autre (1), le Reichstag accepta le projet tel quel, et la loi, régulièrement promulgée, parut au *Reichsgesetzblatt*, à la date du 17 mars 1878 (2).

§ 1. *Conditions requises pour la nomination des Substituts.*

Dans son paragraphe 2, la loi fait une distinction entre le substitut chargé de l'ensemble des affaires du Chancelier et les substituts chargés de la direction de certaines affaires particulières. C'est l'Empereur auquel est confié, sous certaines conditions, la nomination des substituts du Chancelier. Ces conditions peuvent être groupées en deux catégories ; elles sont d'abord communes à la nomination du substitut général et des substituts spéciaux, elles sont ensuite particulières.

I. **Conditions communes.** — Le paragraphe premier de la loi dispose que l'Empereur ne peut nommer un

---

(1) Voir : Reichstag, 1878, *Sten. Ber.*, 5-8-9-11 mars, p. 321 et suiv.

(2) *R. G. Bl.*, 1878, p. 7. Voir la traduction de cette loi dans l'*Annuaire de Législation étrangère*, 1879, p. 88.

substitut au Chancelier qu'en cas d'empêchement de ce dernier et sur sa proposition. Ces termes demandent quelques explications ; nous allons en examiner la signification.

1° La première condition requise pour la nomination d'un substitut, c'est une *demande expresse du Chancelier.*

Les adversaires du projet attaquèrent cette disposition comme portant atteinte aux principes monarchichiques et aux articles 15 et 18 de la Constitution, attribuant sans réserves à l'Empereur le droit de nommer les fonctionnaires. Une discussion s'éleva sur la question de savoir jusqu'à quel point le paragraphe premier de la loi était en contradiction avec les termes de la Constitution, et il y eut un vote séparé sur la conservation des mots : « sur la proposition du Chancelier (1) ». En réalité, on donnait à ces termes une importance qu'ils n'ont pas. Toute nomination faite par l'Empereur demande, pour sa validité, le contre-seing du Chancelier. Il faut, malgré tout, qu'il y ait conformité de vues entre eux. Dès lors, la seule modification qu'apporte la loi à cette nécessité d'un accord, c'est qu'ici l'avis du Chancelier doit être manifesté le premier. Cela n'a rien que de très naturel parce que personne n'est mieux placé que lui pour estimer, à un moment déterminé, si le besoin de se faire remplacer se fait ou non sentir.

---

(1) Voir le discours de Reichensperger (Olpe), Windthorst, Reichensperger (Krefeld), pour la suppression. Haenel et Lasker, contre la suppression. Reichstag, 1878, *Sten. Ber.*, p. 393 et suiv.

Au surplus, rien dans le paragraphe 1er de la loi ne porte atteinte au pouvoir de nomination de l'Empereur. L'article 18 de la Constitution, en le lui reconnaissant, ne dit pas quelle est la façon dont il sera exercé (1) et voilà pourquoi des lois spéciales sont venues lier souvent le droit de l'Empereur à l'assentiment du Bundesrath (2). La conséquence de cette nécessité d'une demande expresse du Chancelier est que, dans le cas où ce dernier, à la suite d'un accident imprévu, serait dans l'impossibilité de faire la demande prescrite, l'Empereur ne pourrait pas lui nommer de substitut. Il n'aurait dans cette circonstance qu'un moyen de sortir d'embarras : nommer un autre Chancelier le plus rapidement possible.

2° La seconde condition requise pour qu'il puisse être procédé à la nomination d'un substitut, c'est l'*empêchement du Chancelier*.

Le paragraphe 1er dispose que la nomination ne peut avoir lieu qu' « en cas » (*in Faelle*) d'empêchement du Chancelier. Le projet prussien portait à la place des mots « en cas » : « pour les cas » (*für Faelle*) d'empêchement. On aurait eu ainsi la possibilité de nommer d'avance un substitut, qui serait entré en fonctions dès que le cas d'empêchement se serait produit. La fonction de substitut devenait ainsi permanente. La rédaction définitive de la loi ne laisse pas cette possibilité. Et cependant, en fait, les substituts du Chancelier sont nommés à titre permanent. Les directeurs des Offices

---

(1) Voir : *supra*, p. 154.
(2) Joël, *loc. cit.*, p. 766.

supérieurs de l'Empire qui, aux termes du paragraphe 2 de la loi, peuvent seuls être chargés d'une substitution spéciale sont nommés substituts du Chancelier en même temps qu'ils reçoivent la patente impériale les investissant de leur titre de secrétaire d'Etat ou de président. Quant au substitut général, quoique M. de Bismarck, redoutant la possibilité de divergences d'opinion entre lui et un Vice-Chancelier, ait déclaré qu'il n'avait jamais eu l'idée d'un substitut général « *de fer* », il est nommé lui aussi une fois pour toutes et il porte officiellement son titre de Substitut général (1).

Que doit-on entendre par *empêchement?* Peut-on considérer comme empêchement une situation de fait se produisant en dehors de la personne du Chancelier? On a soutenu que l'empêchement devait être personnel, c'est-à-dire provenir d'une absence, d'une maladie du Chancelier et non de circonstances matérielles. Cette conception est fausse. L'exposé des motifs de la loi mettait en relief, pour la justification du projet, le nombre toujours croissant des affaires rentrant dans la compétence du Chancelier. M. de Bismarck insista lui-même sur la nécessité d'une suppléance pour les affaires d'Alsace-Lorraine capables à elles seules d'absorber toute l'activité d'un homme d'Etat (2). Il faut admettre, par conséquent, que l'empêchement du Chancelier

---

(1) Depuis 1878, trois substituts généraux se sont succédés à côté du Chancelier : le comte Otto zu Stolberg, de 1878 à 1881 ; M. de Bötticher, de 1881 à 1897, et actuellement, depuis 1897, le comte de Posadowsky.

(2) Reichstag, 1878. *Sten. Ber.*, p. 343.

peut provenir d'une situation objective, d'un accroissement d'affaires, d'une impossibilité matérielle pour lui d'accomplir tout ou partie des obligations de sa fonction. Au demeurant, les remarques de M. de Bismarck, quoiqu'elles n'aient visé que la substitution spéciale, ont été étendues par le Reichstag à la substitution générale.

C'est au Chancelier qu'il appartient de décider s'il y a, ou non, empêchement. Etant mieux placé que qui que ce soit pour se rendre compte de ses forces devant la tâche à accomplir, c'est son avis qui doit l'emporter.

II. Conditions particulières. — 1° Substitut général. — La loi de 1878, dans son paragraphe 2, autorise la nomination d'un substitut général chargé de l'ensemble des affaires et des obligations du Chancelier. Il est désigné d'une façon courante sous le nom de Vice-Chancelier (*Vice-Reichskanzler*).

La loi n'impose, relativement à sa nomination, qu'une condition spéciale. Il est nécessaire qu'il soit chargé de la direction de toutes les affaires de la compétence du Chancelier. Sa nomination ne peut avoir lieu pour un ensemble déterminé et limité d'attributions. Ce n'est qu'après qu'il a été nommé, que le Chancelier peut limiter son activité à un ou plusieurs ressorts administratifs.

Aucune condition n'est imposée à l'Empereur pour le choix du Vice-Chancelier. Le Reichstag repoussa un amendement des députés Frankenstein et Windthorst, aux termes duquel le substitut général n'aurait pu être choisi parmi les titulaires d'une fonction publique de

l'Empire ou des Etats (1). Le ministre d'un Etat de l'Empire peut donc être nommé substitut général du Chancelier. Les Vice-Chanceliers ont toujours été, jusqu'ici, ministres d'Etat en Prusse.

2° Substituts spéciaux. — Pour les substituts spéciaux la loi a, dans son paragraphe 2, des exigences plus grandes aussi bien au point de vue de l'objet de la substitution qu'à celui de la personne même des substituts.

a) *Objet de la substitution.* — Peut seul faire l'objet d'une substitution spéciale un ensemble d'affaires compris dans un ressort de l'administration directe de l'Empire.

La Constitution a laissé en principe l'administration aux Etats particuliers et réservé simplement à l'Empire la législation et la surveillance. Ce n'est qu'exceptionnellement que l'administration a été donnée à l'Empire par des lois spéciales ou par d'autres articles de la Constitution. Les inconvénients que pouvait avoir la substitution spéciale dans les affaires sur lesquelles l'Empire n'a qu'un droit de surveillance et de législation, furent mis en relief au Bundesrath qui jugea bon de la limiter. Au Reichstag les commissaires des gouvernements en donnèrent les motifs suivants : On devait empêcher que le droit de surveillance de l'Empire fût exercé par un ministre prussien, comme substitut du Chancelier, parce qu'il est impossible au minis-

(1) Reichstag, 1878. *Sten. Ber.*, p. 406.

tre d'un Etat particulier, de concilier d'une manière équitable les intérêts de son gouvernement et ceux des autres Etats; de plus, ainsi que le fait remarquer M. de Bismarck, les ministres des Etats ne pouvaient pas être mis dans la situation contraire à leur dignité de se voir surveillés par des ministres prussiens qui auraient eu sur eux des droits de décision. « Il fallait empêcher le développement d'un particularisme d'Etat et, si l'on peut s'exprimer ainsi, d'un particularisme de ressort (1). »

La substitution spéciale n'est donc possible que dans ces ressorts administratifs dont l'Empire dirige seul, en tout ou en partie, l'administration.

Or, plusieurs de ces ressorts sont dirigés par l'Empire seul, les autres sont administrés en commun par l'Empire et les Etats. A propos de ces derniers se pose la question de savoir si, et jusque où, la substitution est permise.

La loi ne donne sur ce point aucune solution. L'exposé des motifs seul contenait une phrase dans laquelle la question était esquissée, mais non pas résolue. « La loi exclut de la substitution spéciale ces ressorts administratifs dans lesquels l'activité de l'Empire ne repose pas sur des droits d'administration directe, mais simplement sur des droits de surveillance et de législation. » Le député Lasker tira de cette disposition la conséquence suivante : seuls, les ressorts administratifs dans lesquels l'administration directe de l'Empire

---

(1) Joël, *loc. cit.*, p. 767.

est prépondérante, peuvent faire l'objet d'une substitution spéciale.

Cette opinion était en contradiction manifeste avec les déclarations des membres du Bundesrath. Si on reconnaît, en effet, que dans un ressort administratif déterminé c'est l'administration directe de l'Empire qui domine, on doit permettre la substitution spéciale pour toute son étendue, c'est-à-dire non seulement pour l'exercice de l'administration directe, mais même pour celui du droit de surveillance de l'Empire. Or, il est très difficile de savoir si c'est l'administration directe de l'Empire ou celle des Etats qui domine dans un ressort donné. La question se résoudra différemment suivant les époques, suivant que les affaires administratives passeront d'un ressort dans un autre. Il faudrait des réglementations incessantes et fort difficiles.

M. de Rotitz-Wallwitz combattit au Reichstag cette interprétation, au nom des Etats de l'Empire. Il émit l'opinion, acceptée sans la moindre observation par le Reichstag, que, même dans le cas où l'administration propre de l'Empire domine dans un ressort administratif, la substitution spéciale n'est possible que dans les limites de cette administration propre. L'exposé des motifs donne un exemple qui suffit à confirmer cette manière de voir. Il cite l'Administration des finances de l'Empire. Or, quel est le ressort administratif dans lequel l'administration directe de l'Empire domine moins que dans celui-là ? Les revenus les plus importants de l'Empire sont perçus et administrés par les Etats particuliers. Malgré cela, la substitution spéciale est considérée comme possible dans cette administration, aussi loin que s'étend l'action directe de l'Empire.

Ce n'est donc pas un ressort administratif dans son ensemble qu'il faut envisager, mais, à l'intérieur de ce ressort, des groupes d'affaires, et se demander si elles font partie de l'administration propre de l'Empire ou de celle des Etats. Pour les premières, un substitut spécial pourra être nommé. Les secondes, comme l'Empire n'a sur elles qu'un droit de surveillance, ne pourront être confiées qu'à un substitut général.

b) *Personne.* — Peuvent seuls être nommés substituts spéciaux les directeurs des offices supérieurs de l'Empire.

Les offices supérieurs dont il s'agit doivent être complètement subordonnés au Chancelier, afin qu'il puisse toujours intervenir directement dans leur gestion. Ne peuvent, par conséquent, être chargés d'une substitution spéciale, les directeurs des offices de l'Empire indépendants du Chancelier, tels que le président du Tribunal de l'Empire, le président de la Caisse des invalides, le président de l'Administration de la dette. Ces autorités, même lorsqu'elles reçoivent un ordre du Chancelier, gardent leur indépendance et leur responsabilité. Leur cercle d'attributions doit être considéré comme séparé de celui du Chancelier.

Il est nécessaire que l'office, complètement subordonné au Chancelier, soit aussi un office supérieur, c'est-à-dire qu'il soit placé directement sous ses ordres (1).

---

(1) Voir : *Supra*, p. 126, les offices supérieurs de l'Empire. Joël, *loc. cit.*, p. 772 et suiv., énumère tous les offices supérieurs de l'Empire et leur applique successivement les principes qui viennent

Tandis que le substitut spécial doit être substitué au Chancelier pour l'ensemble des affaires de sa compétence, les directeurs des offices supérieurs de l'Empire peuvent recevoir une délégation pour tout ou partie des affaires du ressort à la tête duquel ils sont placés.

§ 2. — *Nature et effets de la substitution.*

I. **Nature de la substitution.** — Le substitut du Chancelier nommé par application de la loi de 1878 n'est pas un mandataire. Il se distingue à ce point de vue du membre du Bundesrath chargé par le Chancelier, en vertu d'un titre écrit, de la direction des affaires dans cette assemblée (1).

Le mandat a pour caractère juridique que le mandataire agit au nom et dans l'intérêt du mandant, et que ce dernier est, en principe, seul engagé et seul responsable des actes de son mandataire. Dans notre cas, le substitut est bien chargé d'accomplir seul les actes de la fonction du Chancelier, mais c'est lui seul qui est responsable de sa gestion.

L'ensemble des affaires confiées à un substitut se caractérise plutôt comme une fonction d'Empire parfaitement organisée. Les substituts sont des fonctionnaires

---

d'être exposés. Mais, comme son article date de 1878, son énumération est incomplète parce que bien des offices existant aujourd'hui n'avaient pas encore été créés à cette époque.

(1) Voir : *Supra*, p. 54.

impériaux. Ils sont nommés par l'Empereur, conformément aux dispositions de la loi du 31 mars 1873 ; ils reçoivent une patente impériale et sont soumis à l'obligation de prêter serment. On ne peut pas objecter le caractère temporaire et gratuit de leur mission, attendu que les paragraphes 38 et 74 de la loi de 1873 parlent de « fonctionnaires chargés de missions temporaires » et de « fonctionnaires non payés. »

Aussi les dispositions en vigueur réglementant la situation des fonctionnaires leur sont applicables.

Dans le cas où un substitut ne serait pas avant sa nomination fonctionnaire impérial, il doit recevoir une patente et prêter serment à l'Empire. Il est soumis à toutes les obligations imposées aux fonctionnaires impériaux par la loi du 31 mars 1873. Au substitut général et aux substituts spéciaux s'appliquent également les mesures du Code pénal relatives aux crimes commis par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, de même que les prescriptions relatives à la révocation et la mise à la retraite.

Mais si la situation juridique d'un substitut du Chancelier ne diffère pas de celle d'un fonctionnaire impérial, elle est au contraire très différente de celle d'un ministre responsable. Les ministères sont des institutions de Droit public permanentes dirigées par des personnages indépendants et responsables. La substitution organisée dans les cas d'empêchement du Chancelier n'est pas en principe une institution permanente, et les substituts, quoique responsables, restent toujours soumis à la direction et au contrôle supérieur du seul ministre de l'Empire. On pourrait plutôt rapprocher leur situation de celle des sous-secrétaires d'Etat qu'in-

troduisit chez nous l'ordonnance du 9 mai 1816. Comme les substituts, ils étaient nommés sur la demande des Ministres secrétaires d'Etat ; comme eux, ils étaient chargés de toutes les parties de l'administration et de la correspondance générale qui leur étaient déléguées par les ministres. Leur mission était d'administrer pour le ministre, de même que les substituts administrent pour le Chancelier. C'étaient de hauts fonctionnaires, les substituts ne sont rien de plus (1).

En ce qui concerne les rapports des substituts et du Chancelier, celui-ci est autorisé, même pendant la durée de la substitution, à se charger de tous les objets se trouvant dans le cercle d'affaires confié à un substitut.

Cette disposition s'explique par le souci que l'on a eu de maintenir l'unité de direction dans la politique de l'Empire. Dès que le Chancelier constate dans la gestion de son substitut une faute qui pourrait être préjudiciable aux intérêts fédéraux, son devoir est d'intervenir et, s'il le faut, de prendre lui-même en main la direction des affaires. Un autre motif de ce droit permanent d'intervention du Chancelier a été indiqué par le ministre du Wurtemberg, M. de Mittnacht : il peut arriver que, dans certains cas, les ministres des Etats particuliers préfèrent s'adresser au Chancelier qu'à son substitut. Ils doivent alors toujours avoir le droit d'entrer en relations avec le Chancelier, même pendant la durée de la substitution (2)

---

(1) Sur les sous-secrétaires d'Etat, voir : Esmein, *loc. cit.*, p. 560 et suiv.

(2) Reichstag, 1878. *Sten. Ber.*, pp. 347-412.

L'intervention du Chancelier peut se produire de plusieurs manières. Il peut d'abord limiter le cercle d'affaires qu'il entend laisser à un substitut. Cette limitation peut avoir lieu pour les substituts spéciaux, au moment même de leur nomination ; elle ne peut être faite pour le substitut général qu'après sa nomination. Le Vice-Chancelier doit recevoir, au moment où il est nommé, une délégation générale. Ce n'est qu'après, que le Chancelier peut, à son gré, restreindre le champ de ses attributions et s'en réserver une partie.

Une fois que la limitation a été ainsi faite, le Chancelier peut encore intervenir pour donner des instructions et réformer les actes d'un substitut qu'il jugerait inopportuns.

II. **Effets de la Substitution**. — Ce droit permanent d'intervention du Chancelier dans la gestion de ses substituts, modifie naturellement leur responsabliité ; il peut même, dans certains cas, les en décharger. En principe, le substitut général et les substituts spéciaux sont responsables de leurs actes devant le Reichstag. Leur responsabilité n'a pas été réglementée, mais les discussions dont elle fut l'objet au Reichstag et les explications que fournit sur elle M. de Bismarck lui-même ne laissent aucun doute sur sa nature.

Le paragraphe 1er de la loi transmet au substitut les obligations du Chancelier. Or, parmi les obligations incombant au Chancelier, se trouve celle de rendre compte de ses actes devant le Reichstag, c'est-à-dire une conséquence de sa responsabilité. Les Substituts sont donc eux aussi responsables de leurs actes séparés

et de la direction du ressort qui leur a été confié. Cependant leur responsabilité diffère de celle du Chancelier en ce sens qu'ils peuvent invoquer contre la critique d'un de leurs actes le fait que c'est le Chancelier qui leur a donné l'ordre de l'accomplir et que c'est lui seul qui doit en supporter les conséquences.

Le Chancelier reste toujours responsable de la direction générale de la politique impériale : « Je ne veux pas, disait M. de Bismarck, rejeter la responsabilité ou le choix des personnes et de la politique générale. C'est une responsabilité qu'on ne pourra jamais enlever à un ministre dirigeant (1). »

Certains auteurs, partisans de l'interprétation large de l'article 15 de la Constitution, tirent, du paragraphe 4 de la loi de 1878, une dernière conséqueuce(2). Ce texte déclare ne pas abroger les dispositions de l'article 15 de la Constitution. Par conséquent, le Chancelier pouvant, conformément à ces dispositions, se faire substituer dans la direction des affaires de l'Empire, il pourra toujours, au moyen d'une délégation écrite, user de ce moyen de substitution. L'article 15, comme nous avons eu l'occasion de le répéter souvent (3), n'a trait qu'à la présidence du Bundesrath. Il est inadmissible que le législateur ait laissé subsister à côté de la substitution qu'il venait de réglementer, une institution analogue, produisant les mêmes effets et dont la raison d'être se trouvait par cela même anéantie.

---

(1) Reichstag, 1878. *Sten. Ber.*, pp. 346-347.
(2) Joël, *loc. cit.*, p. 794 ; *contra* : Rosenberg, *loc. cit.*, p. 44.
(3) Voir : *Supra*, p. 34.

Une autre discussion concerne le point de savoir si le substitut général peut, sans titre écrit, remplacer le Chancelier à la présidence du Bundesrath. Nous avons déjà donné la solution de cette question (1). Le Chancelier préside le Bundesrath en sa qualité de plénipotentiaire de la Prusse. Or, la loi de 1878 ne réglemente que sa substitution de ministre de l'Empire. Comme rien n'a été modifié dans l'article 15, il faut décider que la délégation écrite est, même dans ce cas, nécessaire.

§ 3. — *Fin de la substitution.*

Les causes qui mettent fin à la substitution de la loi du 17 mars 1878 ne sont pas celles qui produisent l'extinction du mandat. C'est ainsi que la démission ou la mort du Chancelier n'entraînent pas la cessation des fonctions du substitut. Cette question fut soulevée au Reichstag par le député Richter quelques jours après la démission du comte de Caprivi. Le Vice-Chancelier, M. de Boetticher, pris à partie pour avoir contre-signé le décret de nomination du nouveau Chancelier, le prince de Hohenlohe, répondit avec raison : « Lorsque le Chancelier disparaît, les substituts restent en fonction. La loi de 1878 a fait de la fonction de substitut une fonction permanente qui se prolonge, que

---

(1) Voir : *Supra*, p. 38.

le Chancelier qui a fait la nomination reste ou non, au pouvoir (1). »

Le substitut peut toujours être révoqué par ordonnance de l'Empereur, mais il est nécessaire d'observer, pour la révocation, les formes qui ont été suivies pour la nomination. Il faut une proposition du Chancelier, et, dans le cas où sa volonté se heurterait à celle de l'Empereur, la question ne pourrait se trancher que par sa retraite.

Lorsque l'Empereur veut retirer sa fonction de substitut spécial au directeur d'un office supérieur de l'Empire, pour l'attribuer à un autre fonctionnaire, il doit commencer par mettre en disponibilité le directeur et nommer ensuite l'autre à sa place (2).

Un substitut spécial ne peut demander que sa mise à la retraite complète, et non pas seulement le retrait de la délégation qui lui a été faite.

La mise à la retraite du directeur d'un office supérieur de l'Empire entraîne pour lui la perte de sa fonction de substitut spécial, puisque la première de ces deux qualités est indispensable au maintien de la seconde.

Une condamnation entraînant la perte de la qualité de fonctionnaire, entraîne en même temps la perte de celle de substitut.

---

(1) Europaeischer Geschichtskalender, 1894, pp. 194-195.

(2) Cela ne serait pas possible pour le président du *Directorium* de la Banque d'Empire qui est nommé à vie.

CONCLUSION

L'institution du Chancelier de l'Empire constitue un des traits les plus caractéristiques de la Constitution allemande. Sa double situation de plénipotentiaire prussien au Bundesrath et de ministre unique de l'Empire, ses devoirs de service d'espèces si diverses en font un organe d'une originalité telle, qu'il semble impossible de le faire rentrer dans l'une quelconque des catégories traditionnelles du Droit public.

La nouveauté et la complexité de cette institution lui ont suscité des ennemis nombreux parmi ceux qui voudraient voir appliquer à l'Empire les formes anciennes de la monarchie constitutionnelle, et provoqué contre elle de vives critiques. Créée à la mesure de son corps de géant par un homme auquel la fortune prodigua toutes ses faveurs, une telle charge ne finira-t-elle pas par peser d'un poids trop lourd sur les épaules de ses successeurs? Ceux-ci, accablés par le fardeau de plus en plus considérable des affaires impériales,

n'hésiteront-ils pas à assumer une responsabilité sous laquelle le Chanceller de Fer lui-même a quelquefois faibli, et ne demanderont-ils pas, à la fin, l'appui de collaborateurs indépendants et responsables auxquels il leur sera possible de faire supporter une part de leur écrasante besogne ?

« Rien ne peut condamner mieux notre organisme constitutionnel que l'accueil fait à la nouvelle de la démission de M. de Bismarck, disait, en 1877, le député Haenel. On lui a donné comme successeurs plusieurs hauts dignitaires de l'Empire qui se sont distingués, soit à l'armée, pendant la guerre, soit au Parlement. Je crois que si l'on se posait, devant chacun de ceux dont le nom a été prononcé, la question de savoir s'il pourrait supporter le poids colossal qui pèse sur les épaules du Chancelier actuel, certainement on ne pourraît s'empêcher de sourire. Tous ces candidats au poste de Chancelier courraient le risque de se couvrir de ridicule. Ceci est évidemment une louange en l'honneur de la force du Chancelier, mais en même temps la condamnation de l'organisation dont nous nous sommes contentés jusqu'ici (1). »

Ce sont ces préoccupations qui ont amené, à plusieurs reprises, divers députés à déposer au Reichstag des propositions tendant à l'institution d'un collège de ministres d'Empire nommés par l'Empereur et gouvernant sous leur responsabilité, conformément à la Constitution et aux lois.

---

(1) Reichstag, 1877. *Sten. Ber.*, p. 420.

Les premières de ces propositions remontent à 1867. Dans la séance du 23 mars 1867, le député Ausfeld présenta l'amendement suivant au projet de Constitution des gouvernements alliés :

« Les ministres, ainsi que les fonctionnaires par lesquels ils sont suppléés, ont entrée au Reichstag, où ils doivent être entendus toutes les fois qu'ils le demandent.

« Les ministres ont le devoir, sur la demande du Reichtag, de paraître devant lui pour lui fournir des explications sur leur conduite ou les motifs de leur silence.

« Les ministres peuvent être mis en accusation par décision du Bundesrath ou du Reichstag pour crime de violation de la Constitution, de concussion ou de trahison. Une loi, dont le projet sera déposé sur le bureau du prochain Reichstag, déterminera les cas de responsabilité, la procédure, les peines et le tribunal compétent (1) ».

Les députés Erxleben et Zachariæ avaient en même temps soumis à l'Assemblée Constituante un projet conçu à peu près dans les mêmes termes (2).

« Nous voulons un Etat vraiment constitutionnel, comme celui que nous avons actuellement en Prusse », dit le député Waldeck (3). Le parti conservateur répondit par l'organe de M. de Blankenburg : « Vous avez aussi en vue, pour la Confédération allemande,

---

(1) Reichstag, 1867. *Sten. Ber. Aktenstück*, n° 23, p. 47.
(2) *Ibid.*, n° 30, pp. 49-50.
(3) Reichstag, 1867. *Sten. Ber.*, p. 331.

un gouvernement de parti dans le Reichstag futur ! Nous n'en voulons pas, nous l'avons toujours combattu (1) ».

M. de Sybel, au nom de tous les adversaires de l'institution d'un ministère responsable, déclara que les amendements Ausfeld et Erxleben étaient inconciliables avec les principes de la Constitution fédérale : « Comment pouvez-vous, dit-il, vous représenter un ministère responsable, au sens juridique du mot, alors qu'il n'aura pas la moindre influence sur la confection des lois ? Dans les monarchies constitutionnelles, c'est le roi qui nous apparaît comme la source de toute législation ; voilà pourquoi ses auxiliaires responsables exercent, en fait, une influence décisive sur le pouvoir législatif. Mais ici, dans notre projet, il n'est pas le moins du monde question d'une telle influence. Le roi de Prusse, qu'en sa qualité de titulaire de la puissance gouvernementale vous chargeriez de nommer les ministres, n'a, au Bundesrath, que peu de voix en matière législative. Il n'a pas ce faisceau d'attributions constituant la base sur laquelle les monarchies constitutionnelles élèvent la responsabilité ministérielle. Lorsque la France se donna, en 1795, une Constitution directoriale, elle enleva au pouvoir exécutif, au Directoire, toute action sur le législatif ; personne ne songea alors à demander des ministres responsables. Cela aurait paru à tous une *contradictio in adjecto*..... Il faudrait encore une Chambre haute. Mais où trouverons-nous des *Lords* pour la composer ? Je croyais, jusqu'ici, que

(1) *Ibid.*, p. 385.

ceux qui pourraient revêtir cette dignité alléchante n'en avaient guère envie et nous venons d'apprendre, d'un orateur mecklembourgeois, que l'on préfère être les premiers dans de petits Etats que les seconds dans un grand Empire (1). »

Le président des commissaires fédéraux, M. de Bismarck, vint aussi combattre les amendements dans ces termes : « Qui nommerait ce ministère ? Confieriez-vous ce soin à un *consortium* de vingt-deux gouvernements ? Cela serait impossible. Alors, sur ces vingt-deux gouvernements en écarteriez-vous vingt et un ? Vous créeriez dans ce cas un sommet unique avec le caractère d'une monarchie et vous médiatiseriez tous ceux auxquels vous n'auriez pas attribué ce pouvoir monarchique. Cette médiatisation, nos confédérés ne la tolèreront pas et nous ne pouvons pourtant pas leur arracher leur consentement. On a bien donné, ici, à entendre que nous pourrions l'obtenir par la force. Nous ne pouvons pas user de violence envers des alliés qui, au moment du danger, nous ont été fidèles et envers ceux avec lesquels nous avons fait une paix éternelle, nous l'espérons, autant que l'on peut se servir ici-bas de ce mot. Nos rapports réciproques doivent reposer sur la confiance dans la fidélité de la Prusse aux traités, et cette confiance, nous ne l'ébranlerons pas tant que les autres nous resteront fidèles à leur tour (2). »

Les deux amendements furent rejetés. Deux ans plus tard, dans la séance du Reichstag du 16 avril 1869, les

---

(1) *Ibid.*, p. 331.
(2) *Ibid.*, p. 136.

députés Twesten et comte de Münster, invoquant le caractère d'inachevé et le mécanisme trop compliqué de la Constitution fédérale, présentèrent une proposition dont le but était de la simplifier et de charger de la direction des affaires un ministère responsable (1). Le baron de Friesen, ministre de Saxe, leur répondit qu'ils avaient un moyen bien bizarre d'achever l'édifice constitutionnel et que l'on ne construisait pas une maison en ébranlant continuellement ses fondements (2). Dans un long discours, le Chancelier combattit la proposition, et ce n'est pas sans ironie qu'il fit observer au comte de Münster et à son collègue que leur proposition aurait peut-être perdu des signatures, mais gagné en clarté, s'ils avaient pris soin de bien préciser l'objet de leurs réformes. Comme en 1867, il mit en relief le danger d'un ministère fédéral qui aboutirait au bouleversement de la Constitution et à l'expropriation du Bundesrath. Il demanda comment on ferait pour arriver à fixer la responsabilité de ce ministère. Il n'y aurait qu'un moyen : limiter les droits du Bundesrath. Les Etats s'y opposeraient. M. de Bismarck déclara enfin que, pour sa part, il ne se laisserait jamais conduire en lisière par un collège de ministres (3). La proposition fut cepen-

---

(1) *Ibid.*, 1869, pp. 389 à 412. La proposition Twesten-Münster portait les signatures de cent députés. Après en avoir donné lecture, le président Simson fit observer que le député von Saenger l'avait prié de déclarer que c'était par erreur que l'on avait fait figurer son nom parmi ceux des signataires. Le nombre des signatures se réduisait ainsi à 99.

(2) *Ibid.*, p. 397.

(3) Voir : von Seydel, *Kommentar*, p. 184.

dant adoptée par 111 voix contre 100. Il est inutile d'ajouter qu'elle n'eut pas de suite.

Les mêmes craintes de médiatisation furent exprimées en 1878, lors des délibérations sur la loi de substitution, par les deux ministres de Bavière et de Wurtemberg, MM. de Pfretzschner et de Mittnacht, ainsi que par le chef du Centre catholique Windthorst, qui manifestèrent leur aversion pour l'institution d'un ministère responsable.

« On veut aboutir à un Etat unitaire, dit Windthorst, et à un Etat unitaire prussien. Les *Hamburger Nachrichten* ont développé l'idée que puisque le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Guerre prussiens dirigent les affaires étrangères et militaires de l'Empire, on ne voit pas pourquoi tout ne serait pas dirigé, en Allemagne, par des ministères prussiens. M. de Bennigsen, en politicien prudent, n'est pas allé si loin ; il commence par se contenter du ministère des Finances, sachant bien que celui qui tient les cordons de la bourse a, naturellement, la main sur tout le reste.

« Pour ma part, je crois que si l'on veut entrer dans cette voie, il serait bien préférable, pour mettre fin à cette situation d'incertitude dans laquelle se trouve l'Allemagne de réunir une fois pour toutes les autres Etats à la Prusse, de les lui annexer (*murmures*), bien entendu, s'ils veulent y consentir (*hilarité*).

« Si les Etats particuliers ont à lutter continuellement pour l'existence, si chaque mesure émanant de Berlin doit être examinée pour voir si rien ne s'y cache, qui menace de nouvelles spoliations leurs droits de souveraineté, il leur sera impossible de donner avec confiance le concours que l'on attend d'eux. Je sais bien

que l'on dit tous les jours à Berlin : Mais personne n'a l'intention d'annexer ! et que les Etats particuliers répondent : Nous en avons la ferme conviction, quoique l'on ait parfaitement ce dessein à Berlin et que les Etats particuliers en soient persuadés (1). »

La proposition Twesten-Münster poursuivait, avant tout, un but unitaire. Soutenue en grande partie par les vieux conservateurs prussiens, dont le rêve est d'assister à l'annexion définitive de l'Allemagne par la Prusse, elle tendait à arracher au Bundesrath tout ce qu'il a d'attributions exécutives pour les faire passer à un ministère d'Empire recruté par l'Empereur-Roi, suivant les principes de la doctrine constitutionnelle.

Dans la pensée d'Austeld et du parti libéral, ces revendications avaient une autre signification. Elles aboutissaient bien à une expropriation du Bundesrath, mais, cette fois, au profit du Reichstag, au profit d'une majorité parlementaire dans laquelle l'Empereur serait tenu de prendre ses ministres.

Le programme électoral publié en 1884, par le parti libéral allemand (*deutsch-freisinnig Partei*) qui demandait l'organisation légale d'un ministère d'Empire responsable, décida le gouvernement saxon, dans la séance du Bundesrath, du 24 mars 1884, à provoquer sur ce point une protestation des confédérés. Dans la séance du 5 avril 1884, la Prusse rédigea une déclara-

---

(1) Reichstag, 1877. *Sten. Ber.*, p. 428. Pour les discours de MM. de Pfretzschner et de Mittnacht, voir : *Ibid.*, 1878, pp. 326 et 335.

tion à laquelle adhérèrent tous les Etats de l'Empire. Nous en détachons le passage suivant :

« La création d'un ministère responsable dans l'Empire allemand n'est possible qu'au détriment de la somme des droits reposant sur les traités, et que les gouvernements confédérés exercent actuellement au Bundesrath. Ces droits essentiels seraient absorbés par un ministère d'Empire dont l'action, par l'effet de la responsabilité politique, serait soumise à l'influence des majorités variables du Reichstag. Il n'a pas fait fausse route, le parti qui, dans une pareille innovation, a vu un moyen de subordonner le gouvernement impérial aux décisions d'une majorité parlementaire. Le gouvernement prussien verrait dans ce déplacement du centre de gravité du pouvoir exécutif, un grave danger pour la sécurité de l'unité allemande..... Le gouvernement exercé par des Parlements issus d'élections générales est exposé à tous les déboires. Les intérêts du pays sont subordonnés à ceux de l'élection, ce qui a toujours conduit un Etat à sa ruine et à sa perte.

L'institution d'un ministère responsable, étant donné qu'elle n'est pas seulement la chimère que poursuit le programme d'un parti, mais qu'elle a été, en 1869 et en 1878, l'objet de délibérations au Reichstag, doit, dans l'intérêt de l'Empire, de sa Constitution, de son avenir, être partout combattue : elle doit être combattue, parce qu'elle ne se réaliserait pas sans porter atteinte aux droits des gouvernements confédérés et à la confiance que doit inspirer la solidité du pacte fédéral, et aussi parce qu'elle constitue le moyen de faire du gouvernement le jouet des majorités changeantes du Reichstag.

Cette situation, si elle se créait, aurait pour

conséquences, c'est l'avis du gouvernement royal, la fin de l'unité allemande (1). »

En somme, les arguments soulevés contre l'institution d'un ministère responsable peuvent se résumer dans les trois propositions suivantes :

1° Un ministère d'Empire est inconciliable avec les principes constitutionnels en vigueur ;

2° Il aboutirait à la médiatisation des Etats particuliers de l'Empire ;

3° Il soumettrait le gouvernement impérial aux majorités changeantes du Reichstag.

Nous ne parlerons pas de cette troisième objection que l'on peut opposer au gouvernement parlementaire dans quelque pays qu'il fonctionne. Examinons en quelques lignes la valeur des deux autres.

D'abord, est-il vrai que l'on doive considérer l'institution d'un ministère responsable en Allemagne comme une contradiction aux principes constitutionnels ? M. de Sybel disait, en 1867, que l'on ne pouvait songer à introduire la responsabilité ministérielle dans le projet de Constitution parce que le gouvernement n'était indépendant ni en matière exécutive, puisqu'il était soumis, dans la plupart de ses attributions, à la collaboration du Bundesrath, ni en matière législative, étant donné le nombre relativement peu important de voix qu'a le roi de Prusse au Conseil fédéral. Mais les amendements qu'il combattait avaient précisément pour but d'enlever au Bundesrath toute collaboration à l'exercice du pouvoir exécu-

---

(1) Voir : *Materialien zum Reichsverfassungsrechte*, dans les Hirth's *Annalen*, 1886, p. 350 et suiv.

tif. Quant aux actes du pouvoir législatif, comment songerait-on à en rendre le gouvernement responsable. La responsabilité ministérielle ne se trouve engagée que par les actes que le gouvernement accomplit seul, et sans entraves ; on n'a jamais vu déclarer un ministre responsable du vote d'une loi.

On pourrait même objecter que la contradiction aux principes constitutionnels est la même, que l'on nomme plusieurs ministres responsables ou que l'on n'en nomme qu'un, et qu'elle existe avec le Chancelier depuis que l'amendement Bennigsen en a fait un ministre d'Empire.

L'argument de la souveraineté des Etats n'a guère plus de valeur. On a prétendu que les ministres des Etats particuliers deviendraient les subordonnés des ministres fédéraux correspondants. Mais, dans les limites de la compétence fédérale, les ministères des Etats particuliers sont subordonnés au Chancelier et il importe peu que ce soit à un ministre unique ou à un collège de ministres qu'appartienne l'autorité supérieure.

Aucun argument n'a été développé avec plus de force, parfois avec plus d'indignation que celui de l'indépendance sacrée des Etats. « Mais, disait le député Miquel au Reichstag constituant de 1867, quelle est donc l'indépendance qu'ont aujourd'hui les petits Etats. Ont-ils réellement une souveraineté ? Tant que dura la paix, ils n'eurent guère l'occasion de l'exercer ; ils pouvaient alors se considérer comme souverains. Mais, lorsque la guerre fut déclarée, ils furent bien obligés, bon gré mal-gré, de s'unir à telle ou telle grande puissance dont les intérêts étaient diamètralement opposés aux leurs. On peut renoncer à cette souveraineté sans faire un sacrifice bien considérable.

« Et en matière de douane, les petits Etats sont-ils souverains ? Lorsque l'idée vint à la Prusse de conclure avec la France un traité de commerce, tous les Etats ne durent-ils pas s'incliner ? (*Mouvement parmi les députés de Saxe*). Oui, Messieurs, nous le savons en Hanovre aussi bien que vous en Saxe. Enfin, à un autre point de vue, lorsque les grands Etats se furent mis d'accord sur le vote d'une loi générale, par exemple du Code de commerce, les petits Etats souverains furent-ils maîtres de l'accepter ou de le rejeter ? Les petits Etats souverains purent-ils y changer un yota ? Ne furent-ils pas obligés de dire simplement, oui ? (1). »

C'est dans le même sens que le ministre de Saxe-Weimar, M. de Watzdorff, parlant en 1869 contre la proposition Twesten-Münster, faisait l'aveu suivant, à la fin de son discours : « On vous a dit que les petits Etats allemands n'avaient aucun motif pour s'opposer au projet. Si ces Etats n'avaient en vue que leur intérêt, cela serait peut-être vrai ; *on pourrait concevoir qu'ils pussent donner leur voix au projet*. Mais, comme l'a dit le ministre d'Etat, M. de Friesen, les grands Etats ne peuvent pas y consentir. Cela serait surtout préjudiciable à la Prusse et pourrait entraîner pour elle des dangers que nous devons lui éviter (2). »

Tels sont les arguments que l'on a soulevés pour et contre l'institution d'un ministère d'Empire responsable.

---

(1) Reichstag, 1867. *Sten. Ber*, p. 345. Discours de Miquel, député de Hanovre, celui qui devait devenir plus tard vice-président du ministère d'Etat prussien. *Quantum mutatus!*

(2) *Ibid.*, 1869, p. 346.

L'existence du ministre unique de l'Empereur est-elle sérieusement menacée par les tentatives souvent renouvelées de lui substituer un collège de ministres pris dans la majorité du Reichstag? Le Chancelier est-il destiné à disparaître devant l'introduction en Allemagne du gouvernement parlementaire, et à rétrograder au rang d'un simple président du Conseil?

Il est très délicat de risquer des pronostics en matière politique. Là, plus que partout ailleurs, l'enchevêtrement inextricable des faits, l'importance que prennent de plus en plus les questions économiques et religieuses, tendent à créer des complications inattendues et imprévisibles qui viennent démentir brusquement les déductions les mieux établies.

Quoiqu'il en soit, toutes choses égales d'ailleurs, c'est à-dire tant que la Prusse aura l'hégémonie en Allemagne, et que l'Empire sera en Etat de gouvernement absolu, les attaques de libéraux contre l'institution du Chancelier ne paraissent pas devoir aboutir.

La Prusse n'a pas besoin d'un ministère d'Empire pour faire l'unité à son profit. L'Allemagne nouvelle se laisse entraîner plus que jamais par le grand courant national qui ne peut manquer d'aboutir tôt ou tard à la centralisation complète. Le particularisme, c'est-à-dire cette conscience qu'ont les Etats, de leur individualité internationale, s'affaiblit de jour en jour, et ce dédoublement de patriotisme qui nous étonne, nous Français, parce qu'il permet à un Bavarois de placer, dans les degrés de ses affections, l'Allemagne au même rang que son pays, ne sera bientôt plus qu'un souvenir.

Les princes eux-mêmes, dont les tendances séparatistes effrayaient M. de Bismarck, ne résisteront pas

plus que le peuple à la violence de ce courant et commencent déjà à ne plus essayer de lutter. Si quelques rares protestations se sont fait entendre, si le prince Louis de Bavière, dans une allocution qui a eu un grand retentissement en Allemagne, a déclaré qu'un Wittelsbach ne pouvait pas être considéré comme le vassal d'un Hohenzollern, force lui a été de marcher comme les autres et d'aller même à *Kielnossa*, comme on dit, non sans quelques regrets, à Munich.

Le fait est certain, l'union se fait ; à quoi bon la hâter ?

La Prusse assiste, calme et sûre de l'avenir, à cette marche lente mais ininterrompue vers la centralisation. Elle sera à temps de cueillir le fruit à sa complète maturité.

A se montrer impatiente, elle risquerait de perdre sa réputation de désintéressement et d'abnégation, de compromettre peut-être l'avenir. Il y a toujours, en effet, dans ces abdications successives, comme un désir de paraître résister. On veut bien se laisser absorber, mais que cela ne paraisse pas trop. On fera à la Prusse toutes les concessions qu'il lui plaira de demander, à condition qu'elle sauve les formes. C'est pourquoi il serait dangereux de ne pas appuyer les protestations que font entendre les Etats contre l'institution d'un ministère responsable. Un ministère d'Empire leur paraît une *capitis deminutio*, la Prusse s'opposera à sa création. Le Chancelier restera longtemps encore le ministre unique de l'Empire allemand.

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE 5
INTRODUCTION 9

PREMIÈRE PARTIE

Le Chancelier au Bundesrath 32
CHAPITRE PREMIER. — Le Chancelier président du Bundesrath et plénipotentiaire de la Prusse 32
Section I. — Le Chancelier président du Bundesrath 32
§ 1. — Article 15 de la Constitution de l'Empire 34
§ 2. — Règlement du Bundesrath 39
Section II. — Le Chancelier plénipotentiaire prussien au Bundesrath 43
Section III. — Le « *pouvoir de subtitution* » du Chancelier 52
§ 1. — Conditions de personne 54
§ 2. — Objet de la substitution 57
§ 3. — Forme de la substitution 58
§ 4. — Nature et effets de la substitution 59
§ 5. — Fin de la substitution 61
CHAPITRE II. — Le Chancelier président du ministère d'Etat prussien 62

DEUXIÈME PARTIE

Le Chancelier ministre de l'Empire..... 81
Chapitre premier. — Le Chancelier et l'Exécutif impérial... 83
Section I. — Rapports du Chancelier et de l'Empereur... 83
§ 1. — Rapports du Chancelier et de l'Empereur au point de vue des textes..... 84
I. Le Chancelier autorité supérieure de l'Empire.... 85
II. Le Chancelier fonctionnaire de l'Empire..... 89
§ 2. — Rapports du Chancelier et de l'Empereur au point de vue des faits..... 96
Section II. — Rapports du Chancelier et de l'administration impériale..... 115
§ 1. — Le Chancelier et les autorités de l'Empire..... 115
I. Administration de l'Intérieur..... 126
II. Affaires étrangères..... 133
III. Justice..... 139
IV. Finances..... 142
V. Armée et Marine de guerre..... 150
VI. Administration du Pays d'Empire..... 151
§ 2. — Le Chancelier et les fonctionnaires impériaux. 154
Chapitre II. — Le Chancelier et le législatif impérial..... 158
Section I. — Le Chancelier et le Bundesrath..... 159
Section II. — Le Chancelier et le Reichstag..... 169
§ 1. — Rôle du Chancelier dans l'élaboration des lois. 176
I. Lois ordinaires..... 176
II. Lois de finances..... 181
§ 2. — Contrôle du Reichstag sur le Chancelier..... 184
Section III. — Le Chancelier et la loi..... 191
§ 1. — Sanction..... 191
§ 2. — Promulgation..... 193
§ 3. — Publication..... 194
Chapitre III. — Le Chancelier et les Etats de l'Empire..... 196

CHAPITRE IV. — Responsabilité du Chancelier..... 201
Section I. — Nature de la responsabilité du Chancelier... 202
Section II. — Actes engageant la responsabilité du Chancelier..... 211
§ 1. — Actes que le Chancelier accomplit comme auxiliaire de l'Empereur..... 211
§ 2. — Actes que le Chancelier accomplit comme représentant de l'Empereur..... 213
Section III. — Autorités devant lesquelles le Chancelier est responsable..... 215
CHAPITRE V. — La substitution du Chancelier..... 218
Section I. — Situation de droit antérieure à la loi du 17 mars 1878..... 218
Section II. — Loi du 17 mars 1878..... 224
§ 1. — Conditions requises pour la nomination des substituts..... 225
I. Conditions communes à la nomination du substitut général et des substituts spéciaux..... 225
II. Conditions spéciales..... 229
1° Substitut général..... 229
2° Substituts spéciaux..... 230
§ 2. — Nature et effets de la substitution..... 234
I. Nature de la substitution..... 234
II. Effets de la substitution..... 237
§ 3. — Fin de la substitution..... 239
CONCLUSION..... 241

Vu : *Le président de la thèse*,
J. TIMBAL.

Vu : *Le Doyen de la Faculté de Droit*,
A. DELOUME.

Vu et permis d'imprimer,
Toulouse, le 28 octobre 1901.
Le Recteur,
Président du Conseil de l'Université,
PERROUD.

Toulouse — Imp. Lagarde et Sebille, rue Romiguières, 2.